الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2014

المجلد

8

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2014

المجلد

8

المجلس الدستوري

الحدت، بولفار كميل شمعون، رقم ٢٣٩

هاتف: ٠٥/٤٦٦١٨٤ – ٠٥/٤٦٦١٨٥ – ٠٥/٤٦٦١٨٦

فاكس: ٠٥/٤٦٦١٩١

Email:conscont@cyberia.net.lb

الموقع الالكتروني: ccliban.org

Conseilconstitutionnelliban.org

منشورات المجلس الدستوري

١. **المجلس الدستوري،** ١٩٩٤–١٩٩٧، ١٧٠ ص.

٢. **المجلس الدستوري،** ١٩٩٧–٢٠٠٠، ٦٣٨ ص.

٣. **المجلس الدستوري،** ٢٠٠١–٢٠٠٥، ٣٤٤ ص.

٤. **المجلس الدستوري،** ٢٠٠٩–٢٠١٠، ٦٤٠ ص + ١١٢ ص بالفرنسية والانكليزية.

٥. **المجلس الدستوري،** ٢٠١١، ٤٨٠ ص + ١٩٢ ص بالفرنسية والانكليزية.

٦. **المجلس الدستوري،** ٢٠١٢، ٣٣٦ ص + ٢٧٢ ص بالفرنسية والإنكليزية.

٧. **المجلس الدستوري،** ٢٠١٣، ٣٤٤ ص + ٢٧٢ ص بالفرنسية والانكليزية.

٨. **المجلس الدستوري،** ٢٠١٤، ٤٦٤ ص + ١٦٠ ص بالفرنسية والانكليزية.

Conseil constitutionnel, 1997-2005, traduction non officielle en français de Décisions du Conseil constitutionnel, Série « Documents », 2005 (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).

ان الآراء الواردة في التعليقات والدراسات والمقالات هي على مسؤولية موقعيها وهي لا تعبّر بالضرورة عن موقف أو توجهات المجلس الدستوري ولا تلزمه.

المحتويات

مقدمة

عصام سليمان

القضاء الدستوري مؤسسة دستورية، **١٣**

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

١. القرار ٢٠١٤/١ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢: الطعن بالقانون رقم ٢٩٠، تاريخ ٢٠١٤/٥/٧، **الجريدة الرسمية**، عدد ٢١، تاريخ ٢٠١٤/٥/١٥: **تثبيت كتاب العدل بعد إجراء مباراة محصورة، ١٧**
٢. القرار ٢٠١٤/٢ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢: الطعن بالقانون رقم ٢٨٩، الصادر في **الجريدة الرسمية**، عدد ٢٠، تاريخ ٢٠١٤/٥/٨: **نظام وتنظيم الدفاع المدني، ١٩**
٣. القرار ٢٠١٤/٣ تاريخ ٢٠١٤/٦/٣: طعن بالقانون رقم ٢٩٠، الصادر في **الجريدة الرسمية**، عدد ٢١، تاريخ ٢٠١٤/٥/١٥: **تثبيت كتاب العدل بعد إجراء مباراة محصورة، ٢١**
٤. قرار ٢٠١٤/٤ تاريخ ٢٠١٤/٦/٣: طعن بالقانون رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠١٤/٤/٣٠، الصادر في **الجريدة الرسمية** تاريخ ٢٠١٤/٥/٨: تعديل بعض مواد المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧/٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ حول **نظام وتنظيم الدفاع المدني، ٢٧**
٥. القرار ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣: الطعن في **قانون الايجارات** الصادر في **الجريدة الرسمية**، في ٢٠١٤/٥/٨، الملحق عدد ٢٠، **٣٣**
مخالفة، **٣٤**
٦. القرار ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦: الطعن في **قانون الايجارات**، الصادر في ملحق العدد ٢٧ من **الجريدة الرسمية**، في ٢٠١٤/٦/٢٦، **٤١**

مخالفة، **٥٩**

٧. القرار ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨: الطعن في القانون المعجل النافذ حكمًا رقم ١٦ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١، الصادر في **الجريدة الرسمية**، عدد ٤٨، تاريخ ٢٠١٤/١١/١١: **تمديد ولاية مجلس النواب، ٦٧**

الباب الثانـي

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

خليل سعيد ابو رجيلي

١. قرار المجلس الدستوري حول ترقية مفتشين في الأمن العام، **٨٣**

سيمون بدران

٢. الحق في السكن في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، **١١٩**

وليد عبلا

٣. قراءة لقرار المجلس الدستوري
حول دستورية قانون تمديد ولاية مجلس النواب، **١٦٣**

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

عصام سليمان

١. حدود صلاحيات القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، **١٧٧**

طارق زياده

٢. مقدمة الدستور والقضاء الدستوري في لبنان، **٢٠٧**

طارق المجذوب

٣. أفكار حول اللجنة ذات الصفة القضائية وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦، **٢٢٣**

وليد عبلا

٤. موانع الانتخاب لرئاسة الجمهورية وفقًا للمادة ٤٩ من الدستور والطعن في انتخاب رئيس الجمهورية أمام المجلس الدستوري، **٢٦٥**

ماري تريز عقل كورك

٥. القضاء الدستوري ومبدأ المساواة، **٢٩٣**

وائل الزين

٦. الجوانب الدستورية لخصخصة المرافق العامة: دراسة المادة ٨٩ من الدستور اللبناني، **٣٢٩**

الباب الرابع

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته ٢٠١٤

١. اجتماع المكتب التنفيذي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، **٣٤٥**

٢. اجتماع رؤساء المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كليًا أو جزئيًا بالفرنسية، **٣٤٥**

٣. مؤتمر "الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم ورؤية مستقبلية"، **٣٤٧**

٤. اتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP، **٣٤٨**

٥. مؤتمر المنظمة العربية للقانون الدستوري، **٣٤٩**

عصام سليمان

٦. صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، **٣٥١**

٧. عشرون سنة على بدء المجلس الدستوري عمله، **٣٥٧**

٨. الضمانات الحقوقية الأساسية في صياغة الدساتير، **٣٦٣**

٩. الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية، **٣٦٧**

١٠. أفكار حول استراتيجية وآليات تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية، **٣٧١**

١١. طبيعة القضاء الدستوري، **٣٧٧**

١٢. الصيغة والنظام والدستور وامكانات الصمود، **٣٨١**

١٣. حماية الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية، **٣٨٩**

***

١٤. اجتماعات المجلس الدستوري، ٢٠٠٩-٢٠١٤، **٣٩١**

١٥. محطات تاريخية – المجلس الدستوري:

قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه، ١٩٩٣-٢٠١٤، **٣٩٣**

ملحق

عقل عقل

تجارب الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم الحالة الراهنة ورؤية مستقبلية. تقرير حول مؤتمر: "الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية"، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، ١٤-١٥/١١/٢٠١٤، **٣٩٩**

مقدمة

القضاء الدستوري مؤسسة دستورية

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

لا غنى عن الرقابة على دستورية القوانين في الحفاظ على وحدة المنظومة القانونية وتناسقها في الدولة، وعلى انتظام أداء المؤسسات الديمقراطية، وصون الحقوق والحريات وإرساء قواعد العدالة. الرقابة على دستورية القوانين ركن أساسي في بناء دولة الحق والمؤسسات القائمة على الديمقراطية، والدولة هذه تشكل الضمانة الوحيدة لمواطنيها.

تناط الرقابة على دستورية القوانين بالقضاء الدستوري، المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية، وهو يمتاز بخصوصية نابعة من الموقع الذي يشغله في النظام الدستوري، ومن الدور الذي يضطلع به، ويجعله متكاملاً مع المؤسسات الدستورية الأخرى في أداء مهامها. هذا ما يميزه عن القضاء العادي في أدائه وفي مضمون قراراته. فالقضاء الدستوري ينظر في أعمال صادرة عن السلطة السياسية، ولقراراته مردود سياسي. وهو يستنبط قواعد ومبادئ لها قيمة دستورية، ينبغي على المشترع التقيد بها، كما يستخرج من النصوص الدستورية، أهدافاً ذات قيمة دستورية ينبغي على السلطتين الاشتراعية والاجرائية رسم السياسات واتخاذ الإجراءات التي تؤدي الى تحقيقها في الواقع.

القضاء الدستوري حديث العهد، وبخاصة في الدول العربية، وهو نتاج تجارب دستورية طويلة، ومن الضروري إيلاؤه الأهمية التي يستحق، وبذل الجهد المتواصل من قبل العاملين فيه لكي يستطيع ان يقوم بالمهام الملقاة على عاتقه.

يستمر المجلس الدستوري في السير على النهج الذي رسمه لنفسه منذ 2009، ومن ضمنه التعمق في الدراسات المقارنة في القضاء الدستوري، من أجل المساهمة في تطوير أدائه وأداء المحاكم والمجالس الدستورية العربية، ونشر ثقافة العدالة الدستورية، وإصدار كتاب، في نهاية كل سنة، يتضمن أبحاثاً في قضايا تواجه القضاء الدستوري في معرض بتّ دستورية

القوانين، وتطرح الإشكاليات الناجمة عنها وتحاول إيجاد حلول لها. كما يتضمن تعليقات على قرارات المجلس الدستوري، صيغت بأسلوب علمي، وموضوعية. فضلاً عن نشاطات المجلس الدستوري، فالكتاب السنوي يشكل لهذه الناحية، ذاكرة المجلس الدستوري.

***

تسلط الدراسات الضوء في الكتاب السنوي للعام ٢٠١٤، على مواضيع مهمّة، من منظور مقارن، وقد أعدت، كما في السابق، من قبل اخصائيين توخوا المساهمة في اغناء القضاء الدستوري بالدراسات القيمة.

جرت، في هذا المجلّد، معالجة العلاقة بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات البرلمان، وما تنطوي عليه من إشكاليات، تفتح الباب واسعاً أمام الاجتهاد. كما جرى تناول مقدمة الدستور في علاقتها بقرارات المجلس الدستوري، ومبدأ المساواة وما يحيط به من التباسات في علاقته بالواقع، والطعن أمام المجلس الدستوري في انتخاب رئيس الجمهورية.

لقد تناول هذا المجلد أيضاً اللجان ذات الصفة القضائية من زاوية علاقتها بالضمانة الدستورية للمتقاضين، وموضوع الخصخصة في علاقته بالدستور.

أما التعليقات على قرارات المجلس الدستوري فتناولت الحيثيات والاجتهادات الواردة في القرار المتعلّق بقانون ترقية مفتشين في الأمن العام الى رتبة ملازم أول، وفي القرار المتعلّق بقانون الإيجارات، وفي القرار المتعلّق بالطعن في تمديد ولاية مجلس النواب.

***

نأمل أن تسهم الدراسات والتعليقات في تطوير أداء القضاء الدستوري وفي نشر ثقافة العدالة الدستورية.

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

القرار ٢٠١٤/١

تاريخ: ٢٠١٤/٥/٢٢

رقم المراجعة: ٢٠١٤/٢

تثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة

المستدعون : النواب السادة زياد أسود، يوسف خليل، ادغار معلوف، عبد اللطيف الزين، ايلي ماروني، غسان مخيبر، ناجي غاريوس، وليد الخوري، ميشال الحلو، شانت جنجيان وعصام صوايا.

القانون المطلوب إبطاله: القانون رقم ٢٩٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٧ والمنشور في العدد ٢١ من **الجريدة الرسمية** الصادر في ٢٠١٤/٥/١٥

***

ان المجلس الدستوري،

الملتئم في مقرّه بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢ برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسره، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وقد تغيب أنطوان خير بداعي السفر.

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، والرامية الى ابطال القانون رقم ٢٩٠ الصادر في ٢٠١٤/٥/٧ والمنشور في العدد ٢١ من **الجريدة الرسمية** الصادر في ٢٠١٤/٥/١٥، والمتعلق بتثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة.

وسنداً الى المادة ٢٠ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) والمادة ٣٤ من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٤٣ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) ومع حفظ بت مراجعة الابطال في الشكل والأساس.

يقرر المجلس الدستوري تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته رقم ٢٩٠ تاريخ ٢٠١٤/٥/٧، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر في ٢٠١٤/٥/٢٢

الأعضاء

محمد بسام مرتضى　　صلاح مخيبر　　سهيل عبد الصمد　　توفيق سوبره

زغلول عطية　　أنطوان مسرة　　أحمد تقي الدين

نائب الرئيس
طارق زياده

الرئيس
عصام سليمان

٢

القرار ٢٠١٤/٢

تاريخ: ٢٠١٤/٥/٢٢

رقم المراجعة: ٢٠١٤/٣

نظام وتنظيم الدفاع المدني

المستدعون : النواب السادة زياد أسود، حكمت ديب، مروان فارس، اسطفان دويهي، يوسف خليل، اميل رحمه، فادي الأعور، ميشال الحلو، نعمة الله أبي نصر وعاصم قانصو.

القانون المطلوب إبطاله: القانون رقم ٢٨٩ الصادر في **الجريدة الرسمية** في العدد ٢٠ تاريخ ٢٠١٤/٥/٨.

***

ان المجلس الدستوري،

الملتئم في مقرّه بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢ برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسره، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وقد تغيب أنطوان خير بداعي السفر.

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، والرامية الى ابطال القانون رقم ٢٨٩ الصادر في **الجريدة الرسمية** في العدد ٢٠ تاريخ ٢٠١٤/٥/٨، والمتعلق بتعديل بعض مواد المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧/٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ (نظام وتنظيم الدفاع المدني).

وسنداً الى المادة ٢٠ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) والمادة ٣٤ من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٤٣ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) ومع حفظ بت مراجعة الابطال في الشكل والأساس.

يقرر المجلس الدستوري تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠١٤/٥/٨، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر في ٢٠١٤/٥/٢٢

الأعضاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطية أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس **الرئيس**

طارق زياده عصام سليمان

القرار ٣/٢٠١٤

التاريخ : ٣/٦/٢٠١٤

رقم المراجعة: ٢/٢٠١٤

تثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة

المستدعون: النواب السادة زياد أسود، يوسف خليل، ادغار معلوف، عبد اللطيف الزين، ايلي ماروني، غسان مخيبر، ناجي غاريوس، وليد الخوري، ميشال الحلو، شانت جنجيان وعصام صوايا.

القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم ٢٩٠ (تثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة) الصادر بتاريخ ٧/٥/٢٠١٤ والمنشور في العدد ٢١ من **الجريدة الرسمية** الصادر في ١٥/٥/٢٠١٤.

***

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ ٣/٦/٢٠١٤ برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسرّه، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وتغيّب انطوان خير بداعي السفر.

وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر، المؤرخ في ٢٩/٥/٢٠١٤،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة، سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ ٢١/٥/٢٠١٤، ترمي الى وقف العمل بالقانون رقم ٢٩٠ الصادر بتاريخ ٧/٥/٢٠١٤ والمنشور في العدد ٢١ من **الجريدة الرسمية** الصادر في ١٥/٥/٢٠١٤، وابطاله.

وبما أن الأسباب المدلى بها تأخذ على القانون المطعون في دستوريته مخالفة المبادئ والمواد الدستورية:

١. **خالف القانون المطعون فيه مفهوم الاستثناء**، الذي يتطلب ما يبرره، في حين انه قانون استثنائي لناحية إجراء مباراة محصورة بعدد من موظفي وزارة العدل مع إعفائهم من شرط السن، مع ان الوزارة تجري امتحانات لتعيين كتاب عدل وفقاً لأحكام القانون ١٩٩٤/٣٣٧، وان المحصورة بهم المباراة هم من ملاك موظفي وزارة العدل ويقبضون رواتبهم منها، وان تكليفهم بمهمات كاتب عدل يؤمن لهم تعويضاً إضافياً وان التكليف استمر لسنوات طويلة.

٢. ان القانون المطعون فيه خالف مبدأ المساواة المنصوص عليه في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وكذلك في المادة ١٢ منه، ولاسيما وان عدداً من المستفيدين من القانون المطعون فيه لم ينجحوا في المباراة المفتوحة وأن إعفاءهم من شرط السن المفروض قانوناً ومن ابراز شهادة صحية ومن خلو سجلاتهم العدلية من اي حكم بجناية او محاولة جناية او جنحة شائنة، وان القانون المطعون فيه لم يبين ماهية اللجنة القضائية التي سيعينها وزير العدل للاشراف على المباراة المحصورة وبدون احالة الى نظام الكتاب العدل، وبدون ذكر ما اذا كانوا سيعينون أصيلين أم متدرجين ولا هو تضمن منع الموظف الذي يفشل في المباراة من تكليفه مجددا بكتابة العدل ما يدل على انه "تشريع لامر" législation pour ordre

٣. ان القانون المطعون فيه خالف الاعلان العالمي لحقوق الانسان اذ نص في مادته الخامسة على انه لا يجوز ان يكون التكليف إلا خارج أوقات الدوام الرسمي، وهذا ما يؤدي الى حرمان كاتب العدل من حقه في الاجازة التي نصت عليها المادة ٢٤ من الاعلان العالمي المذكور، في حين ان المادة ٥ من القانون المطعون فيه تؤدي الى اغلاق دائرة رسمية خلافاً للمادة ٣٨ من نظام الكتاب العدل وللمادة ٢٣ منه التي أجازت له العمل خارج أوقات الدوام، بمعنى ان الدائرة لا يجوز ان تقفل خلال الدوام الرسمي وكل ذلك يؤدي الى حرمان كاتب العدل من الاجازة الامر المخالف للاعلان العالمي لحقوق الانسان.

٤. ان القانون المطعون فيه خالف مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور، عدا عن ان المادة ١٦ من الدستور أناطت السلطة الإشتراعية بمجلس النواب وأناطت المادة ١٧ منه السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء،

وخالف القانون المطعون فيه المادة ٦٥ من الدستور التي تناولت صلاحيات مجلس الوزراء في تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالاتهم وفقاً للقانون، وان مجلس النواب يختص بوضع القواعد القانونية العامة التي لا تستهدف أشخاصاً محددين سلفاً ومنها القواعد المتعلقة بتعيين الموظفين ومن يتولى خدمة عامة ككتاب العدل وان فصل السلطات هو ركن أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وقد حدد الدستور صلاحيات السلطات والتوازن في ما بينها، ولا يجوز ان تحل سلطة محل سلطة أخرى في ممارسة صلاحياتها ومنها إلزامها باجراء مباراة محصورة لتعيين كتاب عدل خلال مهلة شهر من صدور القانون المطعون فيه، خلافاً لنظام كتاب العدل.

وبما ان المجلس الدستوري قرر في ٢٠١٤/٥/٢٢ تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته.

بناءً على ما تقدّم

أولاً– في الشكل:

بما ان المراجعة المقدمة من أحد عشر نائباً جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠، مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً – في الأساس:

١. في مخالفة القانون المطعون فيه مفهوم الاستثناء

بما ان القانون المطعون في دستوريته قد حصر المباراة التي تجريها وزارة العدل بالموظفين الداخلين في ملاكها والذين سبق وكلفوا بمهام كتابة العدل قبل تاريخ العمل بهذا القانون وفقاً للشروط والأحكام المبينة في مواد القانون المطعون فيه،

وبما ان القانون المطعون فيه قد أعفى المتقدمين الى المباراة المحصورة من بعض الشروط المفترض توافرها في المتقدمين لمباراة كتاب العدل وفق القانون رقم ٣٣٧ تاريخ ١٩٩٤/٦/٨ (نظام كتاب العدل ورسوم كتابة العدل)،

وبما ان المباراة المحصورة واعفاء المتقدمين اليها من بعض الشروط، يشكلان استثناءً وان لم ينص القانون المطعون فيه على الاستثناء صراحةً،

وبما ان الاستثناء لا تبرره سوى المصلحة العامة،

وبما ان المصلحة العامة بالنسبة لمهام كتاب العدل تقتضي توافر كتاب عدل في جميع المراكز المخصصة لهؤلاء على جميع الأراضي اللبنانية، وعدم ابقاء اي مركز منها شاغراً، وذلك من أجل تأمين استمرارية المرفق العام الذي يعمل فيه كتاب العدل.

وبما ان ملء المراكز الشاغرة ينبغي ان يتم وفق القانون الذي ينظم عمل كتاب العدل،

وبما ان وزارة العدل درجت على اجراء مباراة لكتاب العدل وفق القانون المعمول به، وتعيين الفائزين في المراكز الشاغرة،

وبما انه باستطاعة وزارة العدل اجراء مباراة مفتوحة لكل من تتوافر فيهم شروط المشاركة فيها، وفق ما نص عليه نظام كتاب العدل، لملء المراكز الشاغرة،

وبما ان القانون المطعون فيه هو قانون استثنائي، والاستثناء فيه غير مبرر بالمصلحة العامة،

لذلك الاستثناء المتمثل بحصر المباراة بأشخاص محددين مخالف للدستور.

٢. في مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ المساواة

بما أن القانون المطعون فيه قد حصر المباراة بأشخاص محددين، واعفاهم من بعض الشروط المنصوص عليها في القانون الذي ينظم مهنة كتابة العدل، وبالتالي ميز بين المرشحين للمباراة المحصورة والمرشحين للمباراة المفتوحة.

وبما ان المرشحين لمهنة كتاب عدل يوجدون الوضع القانوني نفسه، لكونهم مرشحين للمهنة نفسها، ومن المفترض ان تتوافر فيهم جميعاً الشروط نفسها المنصوص عليها في نظام كتاب العدل،

وبما ان القانون ينبغي ان يكون واحداً لجميع الأشخاص الذين يقعون في نفس الوضع القانوني نفسه،

لذلك يعتبر القانون المطعون فيه مخالفًا لمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور في مقدمته (الفقرة ج) وفي المادة السابعة منه.

٣. في مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

بما ان الدستور أناط السلطة الاشتراعية بمجلس النواب والسلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، ونص على مبدأ الفصل بين السلطات، وحدد مهام كل منها، ونص على التعاون في ما بينها،

وبما ان تنظيم الوظيفة العامة والمهن يتم بقانون تضعه السلطة الاشتراعية، وتتولى السلطة الاجرائية وضعه موضع التنفيذ،

وبما انه يحق للسلطة الاشتراعية تعديل القانون الذي سبق وأقرّته، شرط عدم مخالفة الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية، وأن يكون موضوعاً بصيغة قواعد عامة،

وبما ان اجراء مباراة محصورة قرار تجاوزت فيه السلطة الاشتراعية صلاحيات السلطة الاجرائية، وهو مخالف للدستور لأنه يدخل في اطار الاستثناء غير المبرر.

لذلك خالف القانون المطعون فيه مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية.

٤. في مخالفة القانون المطعون فيه الاعلان العالمي لحقوق الانسان

بما ان المادة الخامسة من القانون المطعون فيه قد نصت على انه "لا يجوز ان يكون التكليف الا خارج أوقات دوام العمل الرسمي"،

وبما ان الموظفين الداخلين في ملاك وزارة العدل، والمكلفين بمهام كتابة العدل، ينبغي ان يقوموا بوظائفهم في الوزارة المذكورة أثناء الدوام الرسمي بشكل طبيعي،

وبما ان تكليفهم بمهام كتابة العدل خارج أوقات الدوام الرسمي لا يؤدي الى حرمان كاتب العدل من حقه في الاجازة التي نصت عليها المادة ٢٤ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان،

لذلك لا يعتبر نص المادة الخامسة من القانون المطعون فيه مخالفاً للدستور الذي نص في مقدمته على الالتزام بالاعلان العالمي لحقوق الانسان.

لهذه الأسباب

وبعد المداولة،

وعطفاً على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/١ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢ القاضي بتعليق العمل بالقانون المطعون فيه،

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع

أولاً– قبول المراجعة شكلاً

ثانياً– ابطال المادة الأولى وكذلك المادتين الثانية والثالثة والرابعة نظراً لارتباطها بالمادة الأولى من القانون المطعون في دستوريته والمتعلق بتثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة.

ثالثاً– رد طلب ابطال المادة الخامسة من القانون المطعون فيه.

رابعاً– نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في ٢٠١٤/٦/٣

الأعضاء

محمد بسام مرتضى | صلاح مخيبر | سهيل عبد الصمد | توفيق سوبره

زغلول عطية | انطوان مسره | أحمد تقي الدين

نائب الرئيس | **الرئيس**
طارق زياده | عصام سليمان

القرار ٢٠١٤/٤

تاريخ : ٢٠١٤/٦/٣

رقم المراجعة: ٢٠١٤/٣

نظام وتنظيم الدفاع المدني

المستدعون: النواب السادة مروان فارس، زياد أسود، حكمت ديب، فادي الأعور، اسطفان الدويهي، ميشال الحلو، نعمة الله أبي نصر، يوسف خليل، عاصم قانصو واميل رحمه.

القانون المطلوب وقف العمل فيه وابطاله: القانون رقم ٢٨٩ الصادر في ٣٠ نيسان ٢٠١٤ والمنشور في العدد ٢٠ من **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨(تعديل بعض مواد المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧/٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ نظام وتنظيم الدفاع المدني).

***

إن المجلس الدستوري،

الملتئم برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسرّه، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وتغيّب انطوان خير بداعي السفر.

وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر، المؤرخ في ٢٠١٤/٥/٢٩،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه قد تقدموا بمراجعة، سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢، ترمي الى وقف العمل بالقانون رقم ٢٨٩ الصادر في ٢٠١٤/٤/٣٠ والمنشور في العدد ٢٠ من **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، وابطاله،

وبما أن الأسباب المدلى بها تأخذ على القانون، المطلوب وقف العمل به وابطاله، عدم ادراجه المادة التاسعة قبل نشره والتي تعطي الحق بالراتب الحقوق التقاعدية كافّة لموظفي الدفاع المدني المسرحين قبل صدوره، وقد خالف بذلك الحقوق المقررة في الفقرة ج من مقدمة الدستور، وخالف مبدأ المساواة بين موظفي الدفاع المدني أمام القانون والعدالة الاجتماعية، وأقر عدم مساواة المسرحين بباقي عناصر وأجراء الدفاع المدني الذين ما زالوا في الخدمة.

وقد عرض مقدمو الطعن الوقائع القانونية التي مر بها نظام وتنظيم الدفاع المدني منذ العام ١٩٥٦ حتى الآن، والمراحل التي مر بها اقتراح القانون القاضي بتثبيت وانصاف موظفي الدفاع المدني العاملين والمسرحين بحيث نصت المادة ٥٠ منه على استفادة العناصر المسرحين قبل صدوره مع عائلاتهم من جميع المعالجات والمساعدات التي يستفيد منها عناصر الدفاع المدني، الا ان اللجان النيابية ارتأت عدم اصدار قانون جديد والاكتفاء بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٧/٥٠ ويضيف مقدمو الطعن ان نص مشروع القانون الذي ناقشته اللجان النيابية المختلفة كان قد اشتمل على المادة التاسعة منه والتي نصت على "استفادة العناصر والموظفين الذين سرحوا من الخدمة لبلوغهم السن القانونية بعد صدور المرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٢ ولغاية صدور هذا القانون لجهة الحقوق التقاعدية والمنافع والخدمات".

غير ان القانون المطعون فيه قد جاء خلواً من الاشارة الى المرسوم رقم ٤٠٨٢ وبالتالي فانه قد أغفل الاشارة الى حقوق المسرحين وحرمهم بالتالي من الاستفادة من أحكام المرسوم المذكور الذي كان قد حفظ لهم حقوقهم فيما مضى لو كان قد تم تطبيقه عند صدوره. فأسقطت المادة التاسعة من مشروع القانون المقدم بناءً على معارضة وزارة الداخلية لأن عدد الموظفين المسرحين غير محدد ولأن التكاليف المالية الناتجة عن تطبيق تلك المادة ستكون باهظة. واسقاط هذه المادة من القانون قد ألحق بهؤلاء الموظفين المسرحين ضرراً أكيداً.

لقد اعتبر مقدمو الطعن ان القانون المطعون فيه قد خالف الفقرة ج من مقدمة الدستور التي أكدت احترام مبادئ الحريات العامة والعدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين

جميع اللبنانيين بدون تمايز أو تفضيل، كما خالف المادة السابعة من الدستور التي تنص على ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات القانونية بدون ما فرق بينهم. كما ان اجتهاد المجلس الدستوري قد استقر على القول بابطال القوانين التي تخالف مبدأ المساواة بين الأفراد التابعين للهيئة نفسها.

ولما كان القانون المطعون فيه قد ميّز بين هؤلاء فأعطى لبعضهم الحق بالتثبيت والتصنيف وما ينتج عن ذلك من حقوق تقاعدية ومالية، وحرم زملاءهم، الذين سرحوا من الخدمة قبل صدور القانون، من هذه الحقوق والمنافع، فيكون قد أخل بموجب المساواة في المعاملة في ما بينهم وجاء مخالفاً للمبادئ والنصوص الدستورية التي ترعى هذه المساواة ويكون بالتالي مستوجباً الابطال لهذا السبب.

بناءً على ما تقدّم

أولاً– في الشكل:

بما ان المراجعة المقدمة من عشرة نواب جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠، مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً – في الأساس:

١. في مخالفة مبدأ المساواة

بما ان القانون المطعون فيه قد نص في المادة الرابعة منه على انه خلال مدة سنتين من تاريخ صدور المراسيم التنظيمية المتعلقة بملاك المديرية العامة للدفاع المدني، تملأ المراكز الشاغرة في هذا الملاك بموجب مباراة محصورة يجريها مجلس الخدمة المدنية بالنسبة للوظائف المدنية والمديرية العامة لقوى الأمن الداخلي للوظائف ذات الطابع العملاني من بين الموظفين الدائمين والمتعاقدين والأجراء العاملين في المديرية ممن أمضوا ثلاث سنوات خدمة على الأقل، ومن بين المتطوعين في المديرية العامة المذكورة، على ان تتوافر فيهم شروط التوظيف العامة ما عدا شرط السن،

وبما ان مبدأ المساواة في المعاملة بين العاملين في الادارة نفسها، وفق الأحكام التي نص عليها الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية، يفترض ان يكونوا في الأوضاع القانونية نفسها،

وبما ان القانون المطعون فيه قد اشترط للمشاركة في المباراة المحصورة ان يكون المتقدم الى هذه المباراة من الموظفين الدائمين والمتعاقدين والأجراء العاملين في المديرية العامة للدفاع المدني ومن بين المتطوعين في المديرية المذكورة،

وبما ان المسرحين سابقاً من مديرية الدفاع المدني قد انقطعوا عن العمل في المديرية العامة للدفاع المدني، ولم يعودوا في الوضع القانوني نفسه الذي يوجد فيه العاملون في المديرية المذكورة،

لذلك لم يخالف القانون المطعون فيه مبدأ المساواة.

٢. في إسقاط المادة التاسعة من القانون المطعون فيه

بما أن السلطة الاشتراعية مناطة بمجلس النواب وتعود له صلاحية اقرار القوانين وتعديلها،

وبما انه تعود لمجلس النواب صلاحية اقرار مادة في مشروع أو اقتراح قانون، كما تعود له صلاحية الغائها أو تعديلها،

وبما ان صلاحيات المجلس الدستوري، كما نص عليها الدستور، تتناول النظر في دستورية القوانين، وابطال النصوص المتعارضة مع الدستور،

وبما انه ليس للمجلس الدستوري صلاحية تعديل القانون المطعون فيه، والتعدي بالتالي على صلاحيات مجلس النواب،

لذلك لا يعتبر عدم ادراج المادة التاسعة في القانون عند اقراره في مجلس النواب مخالفاً للدستور.

لهذه الأسباب،

وبعد المداولة،

وعطفاً على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢ القاضي بتعليق العمل بالقانون المطعون فيه،

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع

أولاً– في الشكل:

قبول المراجعة الواردة في المهلة القانونية، مستوفية الشروط الشكلية المطلوبة قانوناً.

ثانياً– في الأساس:

رد طلب ابطال القانون رقم ٢٨٩ الصادر في ٢٠١٤/٤/٣٠ والمنشور في العدد ٢٠ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨.

ثالثاً– الرجوع عن قرار تعليق العمل بالقانون المطعون فيه.

رابعاً– نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في ٢٠١٤/٦/٣

الأعضاء

محمد بسام مرتضى — صلاح مخيبر — سهيل عبد الصمد — توفيق سوبره

زغلول عطية — انطوان مسره — أحمد تقي الدين

نائب الرئيس
طارق زياده

الرئيس
عصام سليمان

٥

القرار ٥/٢٠١٤

تاريخ ١٣/٦/٢٠١٤

رقم المراجعة الأولى: ١/٢٠١٤

قانون الايجارات

المستدعي: رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان

القانون المطلوب ابطاله: قانون الايجارات المنشور في **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٨/٥/٢٠١٤ في الملحق عدد ٢٠.

رقم المراجعة الثانية: ٤/٢٠١٤

المستدعون: السادة النواب زياد أسود، نواف الموسوي، دوري شمعون، الوليد سكرية، مروان فارس، ايلي ماروني، آغوب بقرادونيان، نديم الجميل، فادي الهبر، قاسم هاشم.
القانون المطلوب ابطاله: قانون الايجارات المنشور في **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٨/٥/٢٠١٤ في ملحق العدد ٢٠.

***

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ ١٣/٦/٢٠١٤ برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسرّه، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملفي المراجعتين اللتين ضمتا لبعضهما بقرار من المجلس الدستوري نظراً لوحدة الموضوع، والراميتين الى ابطال مواد في القانون المطعون في دستوريته،
وبعد الاطلاع على سائر الوثائق المرفقة بالمراجعتين،

وبعد الاطلاع على تقرير المقرر المؤرخ في ٢٠١٤/٥/٣٠،

بما أن رئيس الجمهورية اللبنانية تقدّم بمراجعة، سجلت في قلم المجلس في تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٠ يطلب بموجبها إبطال القانون الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨ والمنشور في ملحق العدد ٢٠ من **الجريدة الرسمية** الصادر في ٢٠١٤/٥/٨– المتعلق بالايجارات– في ما يخص أحكامه التي تخالف النصوص والقواعد الإلزامية الواردة في الدستور اللبناني والمواثيق والمعاهدات الدولية التي انضم اليها لبنان، إستطراداً إعادة تكييف تلك الأحكام وتوضيحها بما يؤمن الغاية المتوخاة ويؤمن تنفيذها بلا إشكالات او صعوبات.

بما ان السادة النواب المبينة أسماؤهم في المراجعة الثانية رقم ٢٠١٤/٤ قد سجلوا مراجعتهم في قلم المجلس بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٢ وطلبوا فيها وقف تنفيذ وإبطال قانون الايجارات برمته الصادر في ٢٠١٤/٥/٨ والمنشور في **الجريدة الرسمية** ملحق العدد٢٠ تاريخ ٢٠١٤/٥/٨، في الشكل لمخالفته المادتين ٥٦ و٥٧ من الدستور اللبناني ولمخالفته ميثاق العيش المشترك والحق في السكن والحياة وعدم المساواة أمام القانون والعدالة الاجتماعية إستناداً للفقرات: (ب)، (ج)، (ط) (ي)، من مقدمة الدستور والمادة السابعة منه، وثانياً إبطال البابين الأول والثاني من القانون المطعون فيه من المادة الأولى حتى المادة ٣٧ وإبطال القانون المذكور لمخالفته المادة ٣٦ من الدستور معطوفة على المادة ٧٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة ٢٠ من الدستور وإبطال الباب الثالث من القانون من المواد ٣٨ الى ٤٢ لمخالفته مبدأ المساواة أمام القانون والعدالة الإجتماعية والمادة ٧ من الدستور، وإبطال الباب الرابع من المادة ٤٣ حتى ٥٥ للأسباب المذكورة نفسها أعلاه ثم ابطال الباب الخامس لمخالفته مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية المنصوص عليهما في مقدمة الدستور والمادة ٧ منه...

بناءً على ما تقدّم،

بما ان النص المطعون فيه هو النص المنشور في **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨،

وبما ان هذا النص نُشر في تاريخ لم يكن فيه القانون الذي أقره مجلس النواب قد أصبح نافذاً حكماً بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور،

وبما انه يترتب على ذلك عدم توافر عناصر المادة المذكورة وبالتالي عدم نفاذ القانون،

وبما ان هذا الواقع يحول دون النظر في دستورية قانون لم تكتمل عناصر تكوينه في تاريخ نشره، وهو بالتالي غير نافذ،

لذلك يقرّر المجلس الدستوري بالأكثرية،

عدم إمكانية النظر في الطعنين المقدمين لعدم نفاذ القانون المطعون فيه.

قرار صدر في ١٣ حزيران ٢٠١٤

الأعضاء

محمد بسام مرتضى   صلاح مخيبر   سهيل عبد الصمد   توفيق سوبره

زغلول عطية   انطوان خير   انطوان مسره **مخالف**   أحمد تقي الدين

نائب الرئيس
طارق زياده

الرئيس
عصام سليمان

مخالفة

القانون المطعون في دستوريته مقبول شكلاً وفي ما يتعلق بتاريخ الاصدار والنشر

بما ان صلاحية المجلس الدستوري تشمل الطعن في دستورية القوانين في مضامينها وفي صلاحية مقدمي الطعون واستطرادًا في الاصول الاجرائية في حال تداعياتها على هذه المضامين،

وبما انه يقتضي التمييز في نشر القانون بين نفاذه exécution ومضمونه contenu، والتمييز ايضًا بين الاصدار promulgation والنشر publication،

وبما ان النشر publication هو معاملة اساسية formalité substantielle فقط لجهة نفاذ القانون والاعلان عنه،

وبما ان الاصدار promulgation يرتبط بإرادة صاحب الحق في الاصدار وهذه الارادة لرئيس الجمهورية، وهو مُقدم الطعن، ثابتة ومُعلنة ومُحققة في الطعن المقدم الى المجلس الدستوري،

وبما ان اصدار القانون promulgation هو دستوريًا: "ما يرسمه رئيس الدولة من وجود قانون اقره البرلمان يأمر بتنفيذه وهو بهذا الرسم يتنازل عن حقه في مطالبة البرلمان بالتداول فيه من جديد"، في حين ان النشر publication هو: "اجراء يُراد به اعلام الكافة بالعقد القانوني حتى يحاطوا به علمًا وتسري عليهم احكامه كنشر القوانين والمراسيم في الجريدة الرسمية":

Ibrahim Najjar, Ahmed Zaki Badaoui et Youssef Chellalah, *Dictionnaire juridique français-arabe*, Beyrouth, Librairie du Liban, éd. 1983, pp. 232, et nouvelle édition 2009, pp. 496 et 499.

او بتعابير اخرى:

La promulgation (dr. constitutionnel) "*est l'acte par lequel* le Chef de l'Etat constate officiellement l'existence de la loi et la rend exécutoire »,

alors que la *publication* (dr. administratif),

« est un mode de publicité employé normalement en matière d'actes réglementaires, et consistant à diffuser la connaissance de l'acte en cause au moyen de modes de communication de masse, en particulier par l'insertion dans un recueil officiel de textes (pour l'Etat, le *Journal officiel*)" :

R. Guillien et J. Vincent (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, éd. 1999, 562 p., pp. 422 et 426.

Denis Alland et Stephane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige /Lamy-PUF, éd. 2003, 1650 p., pp. 426-427.

وبما ان اصدار القوانين هو من مهام رئيس الجمهورية ويرتبط بالعلاقات بين السلطتين التشريعية والاجرائية فلا ينظر تاليًا المجلس الدستوري في دستورية الاصدار او النشر الا في الحالات حيث يظهر في مضمون القانون تباين بين النص الذي تم اقراره في مجلس النواب والنص المنشور أو يحصل ضرر ناتج عن نشر القانون خلافًا لما ورد في القانون بالذات حول شروط ومهل نشره،

وبما ان حق الاصدار هو من الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية تحديدًا وهو وحده الذي يجوز له الطعن امام المجلس الدستوري في الشكل في حال أُنتزع منه هذا الحق قبل تعبيره الصريح بالرفض او الموافقة،

وبما ان رئيس الجمهورية، وهو صاحب الحق المطلق والاصيل والحصري في الاصدار وفي مراجعة المجلس الدستوري، لا يعتد بأي خرق حول الاصدار والنشر حسب الاصول وعملاً بالمادتين ٥٦ و٥٧ من الدستور،

وبما ان صاحب الحق المطلق والاصيل والحصري في الاصدار وهو رئيس الجمهورية لا يعتد بمبدأ "انقضاء المهلة" (المادة ٥٧ من الدستور) ولا يتوفر اي دليل حول اي ضرر او اية اساءة الى حق ناتج عن النشر قبل "انقضاء المهلة".

وبما ان الاعتداد بعدم "انقضاء المهلة" في سبيل النشر لا يُغير من واقع النشر ونفاذ القانون و"موجب نشره" (المادة ٥٧).

وبما ان عبارة "**في خلال شهر**" في المادتين ٥٦ و ٥٧ من الدستور تعني زمنًا ممتدًا قد يكون اكثر او اقل حسب ارادة صاحب الحق حصرًا وتقديره في الاصدار والنشر.

وبما ان عبارة "**في خلال**" في المادة ٥٦ من الدستور تعني لغويًا:

"اثناء، في اثناء، بينما، في غضون، في مدة...

« durant, pendant, au cours de, dans le courant de, en l’espace de, dans un délai de, dans l’intervalle, pendant ce temps là…
« during, while, within, through, between… »:

د. روحي البعلبكي، **المورد الثلاثي (قانون ثلاثي اللغات عربي –انكليزي–فرنسي)**، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤، ص ٧٧٢.

وتُرجمت "**في خلال**" في النص الفرنسي للدستور بعبارة:

"*dans* le mois qui suit la transmission" وهنا كلمة "dans" هي الترجمة الدقيقة لعبارة "**في خلال**" وتعني:

“pendant, avant la fin de…” :

Le Robert, *Dictionnaire de la langue française*, éd. 2005, 10 vol., vol. 3, p. 149.

وفي اللغة الفرنسية، على سبيل المثال، تمييز بين D’ici un mois التي تختلف عن **D’ici à** un mois والتي تعني مهلة قصوى الزامية:

Maurice Grevisse, *Le bon usage*, Paris, Duculot, éd. 1969, 1228 p., p. 908 (no 916/4)

وبما ان القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢ الذي "يتعلق بمهل نشر القوانين والمراسيم والقرارات في **الجريدة الرسمية**"، تطبيقًا للمواد ٥١ و٥٦ و٥٧ من الدستور، يُميز بين النشر والاصدار.

وبما ان البند التالي في المادة ٥٧ من الدستور أُضيف بموجب تعديلات ١٩٩٠/٩/٢١ وهو من ابرز التعديلات:

"وفي حال انقضاء المهلة ("**في خلال شهر**") دون اصدار القانون او اعادته يُعتبر القانون نافذًا حكمًا ووجب نشره"،

وذلك في سبيل سد ثغرة في النص السابق وكموجب على رئيس الجمهورية بالذات:

يراجع قرار رقم ٢٥٩ تاريخ ١٩٨٧/١٢/٢٤ لمكتب المجلس النيابي، وصحف ١٩٨٨/١/٢٣، واجتماع المجلس النيابي في ١٩٨٨/١/١٨، واستشارة Georges Vedel تاريخ ١٩٧٩/١٢/٨:

Béchara Menassa, *Dictionnaire de la Constitution libanaise*, Beyrouth, Dar an-Nahar, 2010, 500 p., pp. 254-261.

وبما انه، في الحالة الراهنة بشكل خاص، تم النشر بأيام قليلة قبل ختام ولاية رئيس الجمهورية حيث ان رئيس الجمهورية هو صاحب الحق المطلق والاصيل والحصري في المراجعة،

وبما ان احتمالية انتقال الصلاحية هذه الى مجلس الوزراء في حال شغور رئاسة الجمهورية يمس بهذا الحق الاصيل الذي ينبع من قناعة ذاتية لرئيس الجمهورية حول دستورية او عدم دستورية القانون وقد ينحرف هذا الحق عن هدفيته في حال انتقال ممارسته الى سلطة اخرى اجرائية جماعية،

وبما ان حق الطعن في قانون، اذا كان محصورًا دستوريًا بشخص رئيس الجمهورية او بشخص رئيس مجلس النواب او بشخص رئيس مجلس الوزراء (ولا نذكر الحالات الاخرى)، وليس بمجموعة من

النواب او بسلطة جماعية ايًا كانت، لا ينتقل الى رئيس جمهورية آخر حول الموضوع ذاته بدون قناعة ذاتية بضرورة الطعن ولا ينتقل الى مجلس وزراء مجتمعًا مع شرط موافقة اكثر من وزير، وبالتالي فان احتمالية المراجعة حول القانون المطعون في دستوريته تؤدي عمليًا الى استحالة ممارسة الحق لاحقًا او الى تغيير في مرجعيته الدستورية،

وبما انه من صلاحية المجلس الدستوري النظر في الطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها الذي هو إجراء اداري. **لكل هذه الاسباب اعتبر الطعن مقبولاً شكلاً.**

رأي مخالف

انطوان مسرّه

القرار ٦/٢٠١٤

تاريخ ٦/٨/٢٠١٤

رقم المراجعة: ٥/٢٠١٤

قانون الايجارات

المستدعون النواب السادة: عبد اللطيف الزين، أغوب بقرادونيان، قاسم هاشم، الوليد سكرية، زياد أسود، نديم الجميل، نواف الموسوي، بلال فرحات، ايلي ماروني، فادي الهبر.

القانون المطلوب وقف العمل فيه وابطاله: قانون الايجارات المنشور في ملحق العدد ٢٧ من **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠١٤.

***

إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ ٦/٨/٢٠١٤ برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أحمد تقي الدين، انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطيه، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر، المؤرخ في ٢١/٧/٢٠١٤،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ ١١/٧/٢٠١٤، ترمي الى وقف العمل بقانون الايجارات، المنشور في ملحق العدد ٢٧ من **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١٤، وابطاله.

وبما ان السادة النواب الذين تقدموا بالمراجعة، أدلوا بالأسباب الآتية:

أولاً: الأسباب المتعلقة بالنشر

ألف: في طلب ابطال القانون في الشكل لمخالفته المواد ٤٩ و٥٠ و٥٦ و٥٧ و٦٢ من الدستور والمادتين ١٤ و٢٢ من قانون انشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ والمادة ٣٧ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

تحت هذا السبب يدلي الطاعنون ان المجلس الدستوري، في قراره السابق في الموضوع عينه (اي القرار رقم ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣) قد أبطل القانون نفسه موضوع الطعن الحالي، الأمر الذي يوجب احالة القانون مجدداً من قبل المجلس النيابي الى الحكومة ليتم مرور شهر مجدداً قبل نشره الحاصل مؤخراً،

وأنه لا يجوز هذا النشر مجدداً لعدم وجود رئيس للجمهورية الذي هو صاحب الحق في اصدار القانون ورده،

وان مجلس الوزراء الذي يمارس حاليا صلاحيات رئيس الجمهورية لم يناقش القانون المطعون فيه ولم يمارس الصلاحيات العائدة لرئيس الجمهورية بموجب المادتين ٥٦ و٥٧ من الدستور.

باء: في طلب ابطال القانون لمخالفته أحكام المواد ٥٦ و٥٧ و٦٢ من الدستور وهذا السبب يشكل استعادة وتكرارًا كما ورد في السبب السابق ومفاده ان صلاحية اصدار القوانين هي صلاحية حصرية لرئيس الجمهورية واستطرادا تنتقل هذه الصلاحية الى مجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة.

وتحت هذا العنوان يدلي الطاعنون انه من التدقيق في النص المنشور في **الجريدة الرسمية** يتبين ان مجلس الوزراء لم يمارس الصلاحيات المنوطة به وفقا لأحكام المادة ٦٢ من الدستور بغية ايصال القانون المطعون فيه الى النشر.

وانه لا يجوز لأي جهاز في الدولة الحلول محل رئيس الجمهورية أو محل مجلس الوزراء في حالة خلو سدة الرئاسة، من أجل احالة القانون للنشر، الأمر المخالف لأحكام المواد ٥٦ و٥٧ و٦٢ من الدستور، وذلك بسبب اصدار القانون واعتباره نافذا بدون توقيع رئيس

الجمهورية أو على الأقل مجلس الوزراء عملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور، بمعنى انه تمت مخالفة الدستور لناحية الاصدار والنشر.

ثانياً: في الأسباب التفصيلية لابطال القانون كما يدلي الطاعنون

يطلب مقدمو الطعن ابطال القانون المطعون فيه كليًا بسبب مخالفته ميثاق العيش المشترك والحق في الحياة والسكن وعدم المساواة أمام القانون ومخالفة مبادئ العدالة الاجتماعية وذلك للفقرات ب–ج–ط–ي من مقدمة الدستور والمادة ٧ منه، مدلين ان المصلحة العليا تبرر وجود قيود على حق الملكية الأمر الذي يوجب الاستمرار في قانون ايجارات استثنائي يحدد الايجارات كما هو معمول به في السابق ولغاية الحاضر. هذا في شكل عام، وقد تم ترداد هذه الأسباب تفصيلا في الطعن وبالنسبة لأكثرية مواد القانون.

أما بشكل خاص فالأسباب هي مفصلة كما يأتي:

أ. وجوب ابطال القانون المطعون فيه لمخالفته أحكام المادة ٣٦ من الدستور معطوفة على المادة ٧٥ من النظام الداخلي، ذلك ان هذا القانون لم يناقش في الهيئة العامة ويصوت عليه مادة مادة، بل تم اقراره بمادة وحيدة.

ب. أما الأسباب الناشئة عن نص القانون والمدلى بها من الطاعنين، فهي:

١. ان المادتين ١ و٢ من القانون قد خالفتا مبدأ المساواة بسبب استثناء الفيلات وأملاك الدولة العمومية والبلديات من أحكامه.

٢. ان المادة ٣ وكذلك المادة ١٠ منه تخالفان مبدأ المساواة أمام القانون والعدالة الاجتماعية والمادة ٧ من الدستور بسبب التمييز في الاستفادة من تقديمات الصندوق بحيث تشمل فئة من المواطنين من دون غيرهم، على أساس دخلهم الشهري.

٣. ويتكرر الطعن نفسه بسبب عدم استفادة المستأجر في ظل قانوني ٦٧/٢٩ و٦٤/١٠ من الأبنية الفخمة من تقديمات الصندوق.

٤. ابطال المادتين ٥ و٦ لعدم وجود موازنة للصندوق ما يؤدي الى وقف تنفيذه بحق من يخضع لأحكام الاستفادة من تقديمات الصندوق، وينفذ بحق من لا يخضع لهذه الأحكام، الأمر الذي يخل بالمساواة ويشكل تمييزا بين المواطنين.

٥. ابطال المادة ٧ من القانون لمخالفتها أحكام المواد ٧ و٨ و٢٠ من الدستور، لأن اللجنة الناظرة في تطبيق أحكام الزيادة على البدلات مؤلفة من أشخاص ليسوا قضاة، ولا صفة قضائية لهم عملا بأحكام الدستور.

كما ان جعل قرارات اللجنة نهائية نافذة على أصلها لا تقبل المراجعة هو أمر مخالف للدستور في أحكام المادة ٢٠ منه التي ضمنت حقوق المتقاضين.

٦. ابطال المادتين ٨ و١١ بسبب مخالفة مبدأ المساواة بحيث تقف مهل دفع الزيادة في البدلات بحق المستفيد من تقديمات الصندوق، وتسري بحق غيره من المواطنين.

وكذلك ابطال المادة ٩ للسبب نفسه اي التمييز بين المواطنين في طريقة احتساب معدل الدخل الشهري.

٧. ابطال المواد ١٤ الى ٣٧ لمخالفة مبدأ المساواة في التمييز بين الايجارات في الأمكنة السكنية وتلك الأخرى في الأمكنة غير السكنية.

٨. ابطال المواد ١٤ و١٥ و٢٠ للأسباب نفسها السابق ذكرها بالاضافة الى ان تحديد بدل المثل بنسبة ٥% من القيمة البيعية للمأجور يخالف مبدأ العدالة الاجتماعية المنصوص عليه في مقدمة الدستور.

٩. ابطال المادة ١٦ بسبب مخالفة مبدا المساواة، هذه المخالفة الناشئة عن اعطاء المستأجر المستفيد من الصندوق حق التمديد لايجاراته ثلاث سنوات اضافية، وحرمان سائر المستأجرين من هذا الحق.

وكذلك ابطال المادتين ١٧ و٢٥ للسبب نفسه، اي التمييز بين فئات المستأجرين.

١٠. ابطال المواد ١٨ و١٩ و٢١ كون اللجنة المنصوص عليها في القانون، والتي تبت النزاع حول بدل المثل، وهي لجنة غير دستورية كما ان قراراتها مخالفة للدستور من حيث عدم امكانية الطعن فيها.

١١. ابطال المواد ٢٢ و٢٤ و٢٥ و٢٦ و٣٢ و٣٣ و٥٥ و٥٨ لمخالفتها مبدأ المساواة، ومخالفتها مبدأ عدم رجعية القانون ومخالفتها مبدأ الحقوق المكتسبة وذلك باخضاعها دعاوي الاسترداد المقامة قبل نفاذ القانون المطعون فيه لأحكامه.

١٢. ابطال المواد ٢٣ و٢٨ و٣٠ لمخالفتها مبدأ المساواة بين المواطنين بسبب جعل الاسترداد في غير حالتي الضرورة العائلية والهدم رضائيا في حين كان سابقا يتم قضائيا.

١٣. ابطال المادتين ٢٩ و٣١ للتناقض بين نص المادة ٢٩ من القانون المطعون فيه والمادة ٥ من قانون ٩٢/١٦٠، ولمخالفتها مبدأ المساواة بين المواطنين.

ذلك ان المادة ٢٩ نصت على الاستفادة من التمديد في حال وفاة المستأجر الأساسي لمن حل محله قبل تاريخ ١٩٩٢/٧/٢٣ ان هذا النص يحرم أولاد المستأجر المتوفي بعد ١٩٩٢/٧/٢٣ من الاستفادة من التمديد وفي ذلك مخالفة لمبدأ المساواة.

١٤. ابطال المادة ٣٤ ذلك ان التغيير الفجائي في أحكام القانون يخالف مبدأ الثقة العامة بالقانون ويؤدي الى الاخلال بها كما يشكل غشا للمواطن واخلالا في الاستقامة في التشريع، وذلك باعتماده قواعد لم تكن موجودة سابقاً في اي قانون ايجارات على الاطلاق.

١٥. ابطال المواد ٣٥ و٣٦ و٣٧ لمخالفة مبدأ المساواة والمادتين ٧ و٨١ من الدستور، بحجة ان هذه المواد فرضت أعباء على المواطن لا يستطيع تحملها، في حين أقر القانون مساعدة لفئة من المستأجرين، ولأن المادة ٨١ من الدستور نصت على ان الضرائب تكون بموجب قانون شامل يطبق على الجميع.

١٦. ابطال المواد ٣٨ الى ٤٢ بسبب تمييز الأبنية غير السكنية عن تلك المؤجرة لغاية السكن بما يخل بمبدأ المساواة.

١٧. ابطال المواد ٤٣ الى ٥٣ التي أخضعت المستأجر في الأبنية السكنية الى موجبات اضافية مثل نفقات الترميم والزيادة في البدلات الفاحشة، في حين تساوي بين الفئتين في النفقات المشتركة.

١٨. ابطال المواد ٥٦ الى ٥٨ لمخالفة مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية، ذلك ان المادة ٥٦ أعطت المستأجر المشمول بأحكام الفقرة (د) من المادة ٧ من قانون انشاء المؤسسة

العامة للاسكان أفضلية في الاشتراك بالنظام الخاص بالايجار التملكي، في حين ان لا مراسيم تنفيذية للعمل بهذا القانون، فضلا عن انه لا يشمل جميع المستأجرين القدامى.

١٩. ان القانون لم يلحظ تشريعا يغطي الفراغ قبل نفاذه، في حين انه لم يتم تمديد العمل بقانون الايجارات الاستثنائي.

وفي النتيجة خلص الطاعنون الى طلب وقف تنفيذ القانون المطعون فيه لحين صدور قرار في الأساس، ومن ثم ابطال القانون برمته في الشكل وفي الأساس للأسباب المعروضة سابقاً.

وبما ان المجلس كان قد تدارس طلب وقف العمل بالقانون المطعون فيه، المبين في المراجعة، وذلك في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٥، ولم ير سبباً للاستجابة الى هذا الطلب، وذلك لعدم الفائدة كون القانون المطعون فيه لا يعتبر نافذاً الا بعد ستة أشهر من تاريخ نشره، في حين يكون المجلس الدستوري قد بت أساس الطعن قبل تاريخ النفاذ،

وبناءً على ما تقدّم

أولاً- في الشكل.

بما ان المراجعة المقدمة من عشرة نواب جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرةالأخيرة من المادة ١٩ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً- في الأساس.

١. في طلب ابطال القانون بسبب مخالفة قواعد الاصدار والنشر

بما أن الاصدار هو الاثبات الرسمي لوجود القانون الذي أقره مجلس النواب، وذلك بتوقيع رئيس الجمهورية عليه، لوضعه موضع التنفيذ،

وبما ان الاصدار، بموجب المادتين ٥١ و٥٦ من الدستور، حق دستوري منحه الدستور لرئيس الجمهورية،

وبما ان الدستور ميز بين الاصدار والنشر، فجاء في المادتين ٥١ و٥٦ منه ما يأتي: «يصدر رئيس الجمهورية القوانين...ويطلب نشرها»،

وبما ان النشر في **الجريدة الرسمية** هو الاعلان عن دخول القانون حيز التنفيذ، بعد اصداره،

وبما ان الدستور، قبل تعديله في العام ١٩٩٠، نص في المواد ٥١ و٥٦ و٥٧ على النشر، ولم يأتِ على ذكر الاصدار، وكان المقصود بالنشر الاصدار، لأن القاعدة الدستورية هي الاصدار وليس النشر الذي يأتي بعد الاصدار، وقد جاءت كلمة «نشر» خطأً في ترجمة كلمة Promulgation أي الاصدار وليس publication اي النشر، وقد صحح هذا الخطأ ضمن التعديلات التي أدخلت الى الدستور في العام ١٩٩٠،

وبما ان الدستور منح رئيس الجمهورية في المادة ٥٧ منه حقاً مطلقاً باعادة القانون الى مجلس النواب للنظر فيه ثانية، ضمن المهلة المحددة للإصدار، ولمرة واحدة،

وبما ان رئيس الجمهورية لم يصدر القانون المطعون فيه، ولم يعده الى مجلس النواب، ضمن مهلة الشهر المحددة في الدستور،

وبما ان القانون المطعون فيه أصبح نافذاً حكماً، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور، بتاريخ ٢٠١٤/٥/٩،

وبما ان المجلس الدستوري، في قراره رقم ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣، قرر ان القانون المطعون فيه لم يكن نافذاً بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ٢٠١٤/٥/٨، لأن المهلة لم تكن قد انقضت،

وبما انه أعيد نشر القانون المطعون فيه في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦،

وبما انه في تاريخ النشر هذا كان القانون قد أصبح نافذا حكماً بموجب المادة ٥٧ من الدستور،

وبما ان العملية الدستورية في التشريع تبدأ بمشروع القانون واقتراح القانون وتنتهي باصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية،

وبما ان مهلة الشهر، التي حددها الدستور لرئيس الجمهورية لاصدار القوانين أو ردّها الى مجلس النواب، قد انتهت بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، وأصبح القانون المطعون فيه نافذاً حكماً، بموجب المادة ٥٧ من الدستور، بتاريخ ٢٠١٤/٥/٩،

وبما انه لا يترتب على قرار المجلس الدستوري، رقم ٢٠١٤/٥ تاريخ ٢٠١٤/٦/١٣، اعادة اصدار القانون المطعون فيه، كونه أصبح نافذاً حكماً بعد انتهاء مهلة الشهر التي حددها الدستور لاصدار القانون أو ردّه الى مجلس النواب، ولم يعد ثمة حاجة لأن يصدره رئيس الجمهورية، بل وجب نشره،

وبما ان عبارة «وجب نشره»، الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور، تعني حكماً انه لم يعد هناك حاجة لكي يطلب رئيس الجمهورية نشر القانون، كما هي في حالة اصداره عملاً بأحكام المادة ٥٦ من الدستور،

وبما ان نشر القانون، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٥٧ من الدستور، أمر وجوبي تتولاه السلطة المولجة بالنشر والمسؤولة عنه، وهي رئاسة مجلس الوزراء كون الجريدة الرسمية من الأجهزة التابعة لها،

لذلك ينبغي رد الأسباب الواردة في الطعن لجهة اصدار القانون ونشره.

٢. في طلب ابطال القانون بسبب التصويت عليه بمادة وحيدة

بما ان الدستور لم ينص في المادة ٣٦ على الاقتراع على القوانين مادة مادة، انما نص على الطريقة التي يجري فيها الاقتراع على القوانين وعلى الثقة بالحكومة وعلى الانتخابات التي تجري داخل المجلس، بينما نص في المادة ٨٣ على الاقتراع على الموازنة بنداً بنداً،

وبما ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص في المادة ٨١ على اجراء التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي. وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء،

وبما ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص أيضاً في المادة ٨٢ على التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها،

وبما ان القانون المطعون فيه تم اقراره في مجلس النواب بمادة وحيدة خلافاً لنص المادة ٨١ من النظام الداخلي لهذا المجلس،

يكون القانون المطعون فيه قد خالف في اقراره النظام الداخلي ولم يخالف الدستور، عليه يتوجب رد السبب المدلى به لهذه الجهة.

٣. في طلب ابطال القانون بسبب تعارضه مع العدالة الاجتماعية والمساواة

بما ان مقاربة قانون الايجارات لناحية دستوريته تعني أوسع شريحة من المجتمع اللبناني، وترتبط بالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية، وتطرح مبادئ جوهرية في النظرية الحقوقية،

وبما ان القانون يواجه حدوداً في النظرية الحقوقية العامة في معالجة قضايا المجتمع جميعاً، لناحية فاعلية القانون effectivité du droit، اذا لم يترافق القانون مع سياسات عامة تطبيقية داعمة ومساندة،

وبما ان لكل حق حدوده، وبالتالي يشمل التعسف أو التجاوز في استعمال الحق abus de droit كل حق من دون استثناء، وحق التملك والسكن بشكل خاص، وما حصل طوال أكثر من سبعين سنة هو تعسف مستمر في الحد من حق الملكية من خلال قوانين استثنائية متمادية التعرض لحرية التعاقد،

وبما ان عقد الايجار يندرج في منظومة القانون الخاص ولا يجوز اسقاط مفاهيم القانون العام على عقود الايجار الا ضمن حدود الارتباط بالشأن العام في مجالات حصرية محددة،

وبما ان ما يحد من حق الملكية هو المصلحة العامة التي تشمل حصراً، في ما يتعلق بالملكية: القواعد العقارية والهندسية في الفرز والضم والبناء، والاستملاك لقاء تعويض عادل ولصالح انشاءات عامة، وقواعد التنظيم المدني، والسلامة العامة، وحماية الإرث المعماري والثقافي، والتقيد بالأنظمة البلدية في الصيانة والترميم، وبالتالي ليس الحد من المبادئ التعاقدية العامة وحرية التعاقد والتوازن في النظرية العامة للعقد،

وبما ان القانون المطعون في دستوريته يوفر مهلاً معقولة لتصحيح أوضاع الايجارات القديمة وينشئ آلية متدرجة في تسوية حقوقية لأوضاع متراكمة منذ أكثر من سبعين سنة،

وبما ان القانون المطعون فيه يؤدي، في مهل قصوى، الى استعادة العمل بالقواعد العامة للتعاقد والنظرية العامة للعقد بالنسبة لكل الايجارات السكنية،

وبما ان قوانين الايجارات الاستثنائية المتعاقبة في لبنان منذ حوالي سبعين سنة، تشكل حالة معبرة عن واقع غير سليم حول المعايير الحقوقية وهدفية القانون الناظم للعلاقات الاجتماعية، وضمانة وحماية لحقوق وتطبيقاً لقواعد الشرعات الدولية لحقوق الانسان،

بما ان خرق المبادئ العامة في التعاقد، في قضية حياتية يومية متعلقة بالملكية والسكن، هو مصدر نزاعات بين المواطنين ومصدر توتر في علاقات الجوار، وتشكل بالتالي مصدر تهديد بالعمق للسلام الاجتماعي، وتبرر تالياً الحاجة الى استعادة سلطة المعايير في المنظومة الحقوقية التعاقدية،

وبما ان قانون ايجارات الأبنية السكنية القديمة هو قانون خاصspéciale أكثر مما هو استثنائي بسبب استمراريته بعد المباشرة به استثنائياً بعد الحرب العالمية الثانية بسبب النقص في الأماكن السكنية وانخفاض العرض ما يفسر اعتبار المستأجر حصراً وبالمطلق الضحية، ومعالجة قضية السكن على حساب المالك، والى تهرب المالكين من التأجير السكني وتوجههم نحو البناء بهدف البيع،

وبما ان المبالغة في الحماية غالباً ما تنعكس سلباً على المستفيد منها،

وبما ان التعاقد يتصف بعنصرين أساسيين: الأول ذاتي وهو اتفاق ارادتين أو أكثر، والثاني موضوعي وهو المنفعة والعدل، ويتفرع من العنصر الثاني موجب الأمان التشريعي sécurité juridique والتعاون، ومن غاية العدل فاعلية القانون،

وبما ان الحق في سكن لائق استناداً الى الشرعات الدولية يفرض موجباً ليس على المالك، بل على السلطات العامة في اعتماد سياسات عامة اجتماعية واقتصادية في الإسكان والتنمية المتوازنة والنقل، وبخاصة في لبنان حيث يسهم نقل مشترك منتظم في تشجيع السكن في مختلف المناطق وتجنب ترييف المدينةruralisation des villes، وتجنب الاضطراب في بنياتها السكنية ونسيجها الاجتماعي،

وبما ان القانون المطعون فيه يتصف بطابع القانون البرنامج loi programme اذ يتضمن عناصر متكاملة من خلال ارسائه قواعد حقوقية، وآليات تطبيق متعددة ومتدرجة زمنياً

سعياً لمعالجة مسألة ليست محض قانونية بالمعنى الحصري، بل اقتصادية واجتماعية ومتراكمة زمنياً، وبالتالي سعياً للتوفيق بين حقوق متضاربة، ولذا من الضروري التحقق من دستوريته بمقاربة شمولية لعناصره المتعددة والمتكاملة وانطلاقاً من الاعتبار ان اي قانون في النظرية الحقوقية العامة يواجه، اساساً، حدوداً في قدرته على احاطته بالوقائع كافة،

لكل هذه الأسباب فإن القانون المطعون فيه منسجم مع القواعد الدستورية لجهة استعادته مبادئ حق الملكية لصالح المالكين القدامى واستعادته المبادئ العامة لنظرية العقد،

وبما ان الحق في السكن هو من الحقوق الدستورية الأساسية استناداً الى الشرعات الدولية واجتهادات دستورية مستقرة،

وبما ان الدستور نص في الفقرة ج من مقدمته على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على...العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين بدون تمايز أو تفضيل،

وبما ان الدستور نص أيضاً في الفقرة (ز) من المقدمة على ان الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام،

وبما ان الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية انما يتطلب تحقيقها توافر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضاً للمواطنين،

وبما ان الغاية من الانماء المتوازن للمناطق تحقيق العدالة الاجتماعية وتعميمها على جميع المواطنين، وتوفير شروط العيش الكريم لهم،

وبما ان أهم مستلزمات العيش الكريم توفير المسكن،

وبما ان العدالة الاجتماعية تقتضي العمل على ايجاد مسكن لائق لكل مواطن،

وبما ان المسكن من أهم مستلزمات تأسيس الأسرة والحفاظ عليها،

وبما ان الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي التزمه لبنان في مقدمة دستوره،

وبما ان المسكن عامل ارتباط بالأرض وبالتالي بالوطن،

وبما ان المسكن عامل استقرار نفسي واجتماعي وعامل أمان، وشرط أساسي لتحقيق الأمن الاجتماعي،

وبما ان غاية الدستور تنظيم العلاقات في مجتمع الدولة بما يضمن العيش الكريم للمواطنين والاستقرار والأمن، وتوفير المسكن هو من مستلزماتها جميعاً،

لذلك يعتبر توفير المسكن للمواطن هدفًا ذا قيمة دستورية ينبغي على السلطتين الاشتراعية والاجرائية رسم السياسات ووضع القوانين الآيلة الى تحقيق هذا الهدف وعدم الاكتفاء بوضع قانون ينظم العلاقة بين المؤجر والمستأجر،

وبما ان تنظيم هذه العلاقة هو من صلاحيات السلطة الاشتراعية ويعود لها حق التقدير، وليس من صلاحيات القضاء الدستوري النظر في الملاءمة، غير انه من غير الجائز للمشترع ان يتجاوز الضمانات التي نص عليها الدستور، وتبقى القوانين خاضعة لرقابة القضاء الدستوري من أجل الحفاظ على هذه الضمانات،

وبما ان على السلطة الاشتراعية التوفيق في التشريعات بين الحق بالملكية والحق بالسكن، وذلك من خلال عدالة متوازنة قد لا تخلو من ثغرات وشوائب في وسائلها وتطبيقاتها،

وبما ان القانون المطعون فيه وضع بهدف تحقيق عدالة متوازنة،

وبما ان اي تمييز تفضيلي لوضع مبالغ فيه يشكل خرقاً لمبدأ المساواة،

وبما ان تباين الوضع بين المالك والمستأجر هو في طبيعته ووزنه يبرر التباين في المعاملة،

وبما ان المساواة تعني ان لا تستفيد جماعة من منفعة مبالغ فيها، وان تتعرض جماعة أخرى لضرر مبالغ فيه من قانون عام،

وبما ان مبدأ المساواة يشتمل على مبادئ خاصة في مجال محدد او في حال تمييز ايجابي بهدف تصحيح وضع اجتماعي وبخاصة ضمان المشاركة في الحياة العامة وليس في قضايا مرتبطة بحق الملكية وحق السكن،

وبما ان القانون المطعون فيه يسعى الى معالجة متوازنة بين مصالح متناقضة وسلبيات متراكمة وأوضاع هي أساساً غير حقوقية وغير دستورية أحياناً، ما يوجب مقاربة دستورية متكاملة ومتوازنة وعقلانية،

وبما ان القانون المتوازن بين مصالح متباينة قد يحد من حقوق دستورية ولكن لهدف رشيد وضروري انطلاقاً من قيم ومرجعيات ومن خلال مقاربة متوازنة،

وبما ان التوازن بين مصالح متباينة يخضع لأربعة عناصر ضرورية في كل مقاربة متوازنة، وهي هدف مشروع وللصالح العام، تحقيق الغاية المرجوة أو على الأقل المساهمة في تحقيقها، الضرورة، والتوازن من ناحية الكلفة والمنافع،

وبما ان التوازن بين المصالح يتطلب مقارنة المصالح بهدف استخلاص نتيجة معقولة والموازنة في كل قضية متنازع عليها، وتحديد فضائل كل قرار بالحق مع الأخذ بالاعتبار الظروف الخاصة في كل حالة،

وبما ان كل توازن متلازم مع درجة مقبولة من التضحية، والتي هي، في حالات شائكة ومعقدة، وسيلة من وسائل تحقق مبادئ حقوق الانسان،

لذلك ينبغي رد الأسباب المدلى بها لجهة تعارض القانون المطعون فيه مع العدالة الاجتماعية والمساواة.

٤. في طلب ابطال القانون بسبب تعارضه مع الأمان التشريعي والحقوق المكتسبة

بما ان الأمان التشريعي sécurité juridique لا يعني ثبات أوضاع قائمة، بل أخذ هذه الأوضاع بالاعتبار من خلال تشريع متدرج زمنياً يسهم في الانتقال الى وضع تشريعي أكثر انصافاً وانسجاماً مع القواعد التعاقدية العامة،

وبما ان الأمان التشريعي لا ينشئ حقاً مكتسباً في ظل قوانين ايجار استثنائية،وبما ان الثقة المشروعة الملازمة لموجب الأمان التشريعي تفترض أساساً مشروعية ذات سند حقوقي عادل في العلاقة التعاقدية، وليس مجرد نصوص استثنائية متتالية تمديداً لعقود الايجارات القديمة،

وبما ان العلاقة التعاقدية غير المتوازنة بين المالك والمستأجر قديماً، والتي استمرت طويلاً، لا تبرر الاعتداد بموجب الثقة المشروعة لأن طابعها غير المتوازن تعاقدياً يؤدي الى حالة تعسف في هذه الثقة،

وبما ان موجب الأمان التشريعي لا ينطبق على الحالة الراهنة لأسباب ثلاثة على الأقل وهي الآتية:

– يجب ان يكون الأمان التشريعي عاماً وليس لصالح طرف على حساب آخر، فيحصل أمان لصالح فئة على حساب الأمان لفئة أخرى،

– يجب ان تتوافر فيه الشروط القانونية فلا ينبع من قوانين استثنائية، وان كانت مستمرة، هي بطبيعتها ظرفية،

– يجب ان ترتكز الثقة المشروعة على الثقة التي هي في جوهرها علائقية فتكون مجردة من الاستغلال او الضرر، وأيضاً على المشروعية وليس مجرد القانونية،

– الأمان التشريعي والثقة المشروعة تتطلبان من المستفيد منهما ان يمارس هو أيضاً الحكمة وتجاه احتمال حدوث التحول في التشريع،

وبما ان العلاقة التعاقدية بين المالك والمستأجر القديم، اذا اتصفت بعدم التوازن وعدم الانصاف، فلا تنطبق عليها، بالرغم من استمراريتها مدة طويلة، مفاهيم الأمان والثقة والمشروعية، بل تسري عليها في ما يتعلق بالمستفيد شروط الاستدراك والتحسب للمتغيرات،

وبما ان التحول في العقود السكنية القديمة ترافق مع توفير فترة زمنية، يستطيع خلالها المعنيون التكيف مع الوضع القانوني الجديد، ومع اعتماد معايير متدرجة زمنياً بشأن حساب البدل العادل في سبيل الانتقال الى مرحلة جديدة حيث تستعاد المعايير العامة في التعاقد والحرية التعاقدية بالنسبة لعقود الايجار القديمة،

لذلك ينبغي رد الأسباب المدلى بها لجهة تعارض القانون المطعون فيه مع مبدأ الأمان التشريعي والحقوق المكتسبة.

٥. في الطعن في دستورية اللجنة ذات الصفة القضائية

بما ان الصفة القضائية تتحدد بتشكيل الهيئة والشروط الواجب توافرها في أعضائها، وضماناتها، والقواعد المعمول بها في الفصل في النزاعات امامها،

وبما ان القانون المطعون فيه قد أناط الفصل في النزاع، بشأن بدل المثل بلجنة مؤلفة، وفقاً للمادة ٧ منه، من قاضٍ عامل او متقاعد رئيساً ومن اربعة أعضاء، يمثل أحدهم المالكين والثاني المستأجرين والثالث تنتدبه وزارة المالية والرابع تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، ويكون لهذه اللجنة الصفة القضائية،

وبما انه من غير الجائز للمشترع منح الصفة القضائية للجنة ما، ما لم تتوافر فيها الشروط التي تؤدي الى منحها هذه الصفة، لناحية المعايير الواجب توافرها في أعضاء هذه اللجنة المخولة بتّ النزاعات ذات الطابع القضائي، ولناحية الاستقلالية الممنوحة لأعضاء اللجنة والحصانة المتوافرة لهم، للفصل في النزاع باستقلالية وحيادية وموضوعية ونزاهة، ولناحية تحديد الاجراءات المعتمدة في بتّ النزاع واتخاذ القرار،

وبما انه بوسع المشترع تأليف لجان مختلطة ادارية او فنية او تأديبية، ذات صفة قضائية للنظر في نزاعات او خصومات قضائية، واتخاذ تدابير ادارية او فنية او تأديبية، شريطة تأمين الضمانات للمتقاضين أو لمقدمي الطلبات اليها، وان تحدد بوضوح الأصول المعتمدة من قبلها في الفصل في النزاع، وان يكون بالامكان المراجعة ضد قراراتها ضماناً لتصحيح اي أخطاء مادية وقانونية قد تقع فيها، وكل ذلك استناداً الى المبادئ العامة الدستورية والتي أقرها أيضاً الاعلان العالمي لحقوق الانسان، في المادة الثامنة منه، وقد أصبح هذا الاعلان جزءًا لا يتجزأ من الدستور،

وبما انه يقتضي التدقيق في اللجنة ذات الصفة القضائية التي أنشاها القانون المطعون فيه في ضوء المعايير الدستورية السابق ذكرها،

وبما ان اللجنة كما نصت عليها المادة ٧ من القانون المطعون فيه لا تتوافر فيها شروط الصفة القضائية لناحية تشكيلها، سوى برئيسها، أما الأعضاء فلم ينص القانون على توافر اية مواصفات تخولهم الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائية، وهو الخلاف على بدل المثل، وكان بإمكان المشترع تحديد مثل هذه المواصفات في القانون المطعون فيه،

وبما ان القانون المطعون فيه لم ينص على ضمانات لأعضاء لجنة منحها الصفة القضائية، من بين أعضائها عضو تنتدبه وزارة المالية وعضو آخر تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، والعضو المنتدب لا يتمتع بالاستقلالية الكافية لعدم بيان مواصفاته، بينما من أوكل اليه الفصل في نزاعٍ قضائياً ينبغي ان يتمتع بالإستقلالية والضمانات اللازمة لهذه الاستقلالية،

وبما ان القانون نص على تعيين عضوين في اللجنة، أحدهما يمثل المالكين والثاني المستأجرين،

وبما ان الممثل ينبغي ان يعبّر عن ارادة من يمثله ليكون له صفة تمثيلية، والقانون المطعون فيه لم يعط أي دور للمالكين والمستأجرين في اختيار من يمثلهم في اللجنة. واذا كان من المنطقي ان يقترح وزير العدل اسم القاضي، وان يقترح كل من وزيري المالية والشؤون الاجتماعية اسم من ينتدبه لتمثيل وزارته، فانه من غير المنطقي ان يقترح وزراء أسماء من يمثل المالكين والمستأجرين بدون تحديد المواصفات والشروط مع العلم ان نص المادة ٧ من القانون المطعون فيه غامض لجهة من من الوزراء المنصوص عليهم يقترح أسماء من يمثل المالكين والمستأجرين في اللجنة،

وبما ان الفصل في نزاعات ذات طابع قضائي يقتضي اعتماد اجراءات محددة، يجري التقيد بها في اتخاذ القرار، ولم يأتِ القانون المطعون فيه على ذكر اي اجراء في هذا المجال سوى اعتماد أصول المحاكمات المدنية لتبليغ المؤجر والمستأجر اشعاراً للمثول أمام اللجنة، ولم ينص على الأكثرية التي يستوجبها اتخاذ القرار،

وبما ان السرعة في بتّ النزاع لا تبرر انشاء لجان تمنح الصفة القضائية، بدون ان تتوافر فيها الشروط المطلوبة،

وبما انه بالإمكان انشاء لجنة ذات صفة قضائية، تتوافر فيها الشروط لناحية تكوينها والاجراءات التي تعتمدها في اتخاذ قراراتها، تمنح مهلة قصيرة للفصل في النزاع وبتّه سريعاً،

وبما ان انشاء لجان تمنح الصفة القضائية، بدون ان تتوافر فيها الشروط التي سبق ذكرها، يؤدي الى اهدار الحق بالتقاضي ويطيح بالضمانة للمتقاضين،

وبما ان تمادي السلطة الاشتراعية في انشاء لجان تمنحها الصفة القضائية، بدون التقيد بالشروط المطلوبة لذلك، وتعيين هذه اللجان من قبل السلطة الاجرائية، يشكل انتهاكاً لمبدا الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،

وبما ان القانون المطعون فيه حصّن قرارات لجنة غير محصنة أساساً، بجعلها قرارات نهائية وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة،

وبما ان المقاضاة على أكثر من درجة هي ضمانة للمتنازعين يجنبهم الأخطاء في اصدار القرارات،

وبما انه اذا جاز للمشترع حصر التقاضي بدرجة واحدة، نظراً لسلطته التقديرية، فإن قراره في هذا الشأن ينبغي ان يقوم على أسس موضوعية تمليها طبيعة النزاع، وخصائص الحقوق المثارة فيه، وان تكون الدرجة الواحدة محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي متوافرة فيها الضمانات، ويبقى قراره خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري،

وبما ان اللجنة لا تتوافر فيها معايير الاختصاص القضائي، كما سبق وبينا، ومن غير الجائز اناطة الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائية بها، واذا أجاز المشترع لنفسه ذلك خلافاً للقواعد الدستورية، فلا يجوز له جعل قراراتها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة، ومنع المتقاضين من استنفاد، الطرق والوسائل كافة التي تضمن لهم حقوقهم.

وبما ان اجتهاد القضاء الدستوري استقر بشأن اللجان ذات الصفة القضائية على ايجاد طرق مراجعة مناسبة لقراراتها، وهذا ما أقره المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧، عندما أبطل النصوص القانونية التي تحرم القضاة المحالين على المجلس التأديبي، وهو هيئة ذات صفة قضائية، من تقديم مراجعة بشأن القرارات الصادرة بحقهم، ما حدا المشترع على وضع أصول مراجعة مناسبة بهذا الخصوص.

لذلك تعتبر النصوص في القانون المطعون فيه والمتعلقة باللجنة، وتحديداً المواد ٧ و١٣ و١٨ الفقرة ب–٤ مخالفة للدستور.

لهذه الأسباب

وبعد المداولة،

يقرر المجلس الدستوري بالأكثرية

أولاً– في الشكل:

قبول المراجعة الواردة في المهلة القانونية مستوفية جميع الشروط الشكلية المطلوبة.

ثانياً– في الأساس:

١. رد مراجعة الطعن لجهة الأسباب المدلى بها بشأن اصدار القانون ونشره واقراره بمادة وحيدة، ولجهة العدالة الاجتماعية والمساواة والأمان التشريعي والحقوق المكتسبة وحرية التعاقد.

٢. ابطال المواد ٧ و١٣ والفقرة ب–٤ من المادة ١٨ من القانون المطعون فيه.

ثالثاً– ابلاغ هذا القرار الى المراجع الرسمية المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في ٢٠١٤/٨/٦

الأعضاء

محمد بسام مرتضى	صلاح مخيبر	سهيل عبد الصمد	توفيق سوبره
مخالف	**مخالف**		
زغلول عطية	انطوان خير	انطوان مسره	أحمد تقي الدين
		مخالف	

نائب الرئيس
طارق زياده

الرئيس
عصام سليمان

مخالفة

رقم المراجعة: ٢٠١٤/٥، مسجلة في قلم المجلس الدستوري بتاريخ ٢٠١٤/٧/١١،

المستدعون: السادة النواب أغوب بقرادونيان، عبد اللطيف الزين، قاسم هاشم، الوليد سكرية، زياد أسود، نديم الجميل، نواف الموسوسي، بلال فرحات، إيلي ماروني، فادي الهبر.

نوع المراجعة: عدم دستورية قانون وطلب إبطاله،

القانون المطعون بدستوريته: قانون الإيجارات الصادر في ٢٠١٤/٥/٨، والمنشور في **الجريدة الرسمية**، ملحق العدد ٢٧ تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦.

***

في الوقت الذي نتفق فيه مع الأكثرية على رد أسباب الطعن الرامي إلى إبطال قانون الإيجارات الصادر في ٢٠١٤/٥/٨، والمنشور في **الجريدة الرسمية** ملحق العدد ٢٧ تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦، إلا **أنّنا نختلف معها ونخالف القرار لجهة البند المتعلق بإبطال اللجنة والنصوص العائدة لإنشائها وإعطائها الصفة القضائية**، وذلك وفقاً للمخالفة الآتية:

بما أنّه تجدر الإشارة ابتداءً إلى أنّ اللجنة المنشأة بموجب قانون الإيجارات المطعون في دستوريته هي كما نصت عليه صراحة المادة السابعة من القانون المذكور، لجنة ذات صفة قضائية،مؤلفة من قاضٍ عاملأو متقاعد رئيساً ومن أربعة أعضاء يمثل أحدهم المالكين والثاني المستأجرين والثالث تنتدبه وزارة المالية والرابع تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، تعمل وفق آلية وإجراءات قانونية رعتها مواد القانون المومأ إليه،

وتالياً: للجنة أماكن (مراكز) يحددها لها وزير العدل ويلحق بها كاتباً ومباشراً، وتعقد اجتماعاتها أثناء أو خارج الدوام الرسمي،

ومن نحو ثالث، نصت المادة الثامنة عشرة على عملية تحديد البدل المثل وآلية تحديده والاتفاق بشأنه رضاء وإلا، في حال التباين، عن طريق اللجنة التي تصدر قرارات نهائية وغير قابلة للمراجعة،

وبما أنّ الطاعنين يطلبون إبطال المادة ٧ من القانون لمخالفتها المواد ٧ و ٨ و٢٠ من الدستور والاتفاقات الدولية، ويدلون بأنّ اللجنة المؤلفة بأغلبيتها من أشخاص ليسوا قضاة، لا تتسم، وفقاً للمادة ٢٠ من الدستور، بالصفة القضائية، وتجافي المادة ٢٠ المذكورة التي تنص

على أنّ السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها،... ويتابع الطاعنون في الصفة ٤٢ وجوب إبطال المواد ١٨ و١٩ و٢١ من القانون المطعون فيه، لعدم دستورية اللجان لمخالفة مبدأ التقاضي على درجتين المنصوص عليه في شرعة حقوق الإنسان والدستور اللبناني والحق في مراجعة السلطة القضائية وفقاً للمادة ٢٠ من الدستور،

وبما أنّ معالجة الطعن في هذه الناحية، يستوجب البحث تبعاً في النقاط القانونية والدستورية التالية:

١. توصيف اللجنة،

٢. مدى مخالفة إنشاء اللجنة وأعمالها وآلية عملها لنص المادة ٢٠ من الدستور،

٣. مدى سلطة المجلس الدستوري للتصدي لإنشاء اللجان من قبل السلطة التشريعية ولآلية عملها وقراراتها،

٤. طبيعة قرارات اللجان،

أولاً– توصيف اللجنة

بمقتضى المادة ٧ من قانون الإيجارات المطعون فيه، تتألف اللجنة من قاضٍ عامل أو متقاعد رئيساً ومن أربعة أعضاء: يمثل أحدهم المالكين والثاني المستأجرين والاثنان الآخران تنتدبهما وزارتا المال والشؤون الاجتماعية، وهذا واضح كون العضوين الأولين يمثّلان أصحاب الشأن والمصلحة في العلاقة التأجيرية، والعضوين الآخرين يمثلان وزارتي المال والشؤون الاجتماعية لتعلقهما بالصندوق التمويلي التابع لوزارة المالية التي تموله وتمسك حساباته في مديرية الخزينة، ولتعلقهما بأحوال المجتمع وسياسته الإسكانية ونتيجة تطبيق القانون (يراجع المواد ٣ و ٤ و٥ و٦ وما يليها من قانون الإيجارات المطعون فيه)،

وبما أنّه يتضح من المواد /٨/ وما يليها من القانون المطعون فيه، أنّه يعود للجنة التثبت بالوسائل التي تراها مناسبة مما إذا كان المستفيد من الصندوق التمويلي يستجمع الشروط المطلوبة، ولها استدعاء الفريقين للاستماع إليهما بموجب إشعار يبلغ إليهما وفقاً لأصول المحاكمات المدنية، وتصدر قرارها... وتبت نتائج إجراءاتها بتحديد معدل الدخل العائلي الشهري للمستفيد،

وبما أنّه بمقتضى المادة ١٨ من القانون المطعون فيه، عند عدم الإتفاق رضاء على تحديد البدل العادل، يلجأ كل من المؤجر والمستأجر إلى اللجنة لتفصل في النزاع الناشئ عن الاختلاف، مرفقاً بطلبه نسخة عن التقريرين ومربوطاتهما بما في ذلك صور وثائق التبليغ، وتصدر اللجنة قراراً معللاً نهائياً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة،

وبما أنّه من المعلوم أنّ اللجنة الإدارية (كما حال اللجنة الحاضرة) تكون ذات صفة قضائية وإن لم يتولَّ رئاستها قاضٍ، لأنّ صفتها هذه لا تنشأ فقط من رئاستها القضائية، إنّما أيضاً من أوضاع أخرى مستمدة من كيفية تأليفها ومن طريقة عملها والأصول التي تخضع لها أعمالها وماهية قراراتها، بحيث تقوم أعمالها على الفصل في المنازعات الداخلة ضمن صلاحياتها،... وكان الفصل يستلزم اتباع أصول المحاكمات في عقد الجلسات ودعوة الفرقاء والاستماع إليهم وإجراء التحقيق وإصدار القرارات النافذة التي لا تخضع لمصادقة السلطة الإدارية المختصة، وتراجع النيابة العامة في حال وجود تزوير (المادة ١٢)،

(يراجع قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم /٨٢١/ تاريخ ١٩٦٦/٦/١٤، رقم الدعوى ٦٢/١٠٠١ المقدسي ضد الدولة اللبنانية، الرئيس عويدات والمستشاران نون وعبود)،

وبما أنّه واضح أنّ اللجنة موضوع الطعن تستجمع الشروط كافة التي تجعلها إدارية ذات صفة قضائية، وبالتالي تختلف كلياً عما هو منصوص عليه في المادة ٢٠ من الدستور،

وبما أنّه إلماماً بجميع نواحي القضية، تجدر الإشارة إلى هيئة التحقيق الخاصة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة بالقانون رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠ والمعدل بالقانون رقم ٥٤٧ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠، وهي لجنة مستقلة ذات طابع قضائي وغير خاضعة في ممارسة أعمالها لسلطة مصرف لبنان بالرغم من أنّ رئيسها هو حاكم مصرف لبنان، وللهيئة جهاز خاص من المدققين لمراقبة تنفيذ الموجبات الملقاة على المصارف، ولا يمكن الاحتجاج بموجهها بالسرية المصرفية، وتتخذ هذه الهيئة قرارات مهمة كتجميد الحساب المشتبه به، وتجري تحقيقات وتصدر قراراً نهائياً... وتبلغ قرارها من النائب العام.

ثانياً– مدى مخالفة إنشاء اللجنة وأعمالها وآلية عملها لنص المادة /٢٠/ من الدستور

بما أنّ الطاعنين يعيبون على اللجنة إلباسها الصفة القضائية خلافاً للدستور وإعطاءها حق بت النزاعات خلافاً للمادة ٢٠ من الدستور التي تنيط السلطة القضائية بالمحاكم من دون سواها، وكذلك إعطاءها حق إصدار قرارات نهائية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة (المادة ١٣ من القانون المطعون فيه)،

وبما أنّه أصبح ثابتاً في ضوء ما تقدم أنّ اللجنة هي لجنة إدارية ذات صفة قضائية، وتستوفي لذلك الشروط كافة التي تلبسها هذه الحلة، وهي بذلك ليست قضائية،

وبما أنّ المادة ٢٠ من الدستور اللبناني التي جاءت في الباب الثاني المتعلق بالسلطات، تتكلم على السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة...،

وبما أنّه من الواجب القول أنّ البون شاسع بين المحاكم واختصاصاتها وقضاتها، وبين اللجان الإدارية ذات الصفة القضائية التي تقوم بالأعمال المنوطة بها وتفصل في النزاعات الداخلة ضمن اختصاصها وصلاحياتها، ويتضح لذلك أنّه لا تضارب بين مضمون المادة ٢٠ من الدستور وبين إنشاء اللجنة وعملها وصلاحياتها، والفرق ساطع بين السلطة القضائية المنصوص عليها في الدستور وبين الصفة القضائية للجنة إدارية أعطاها المشترع بسلطته التقديرية حق بت نزاعات تنشأ عن العلاقة التأجيرية،

وفي الخلاصة، إنّ عمل المحاكم يختلف كلياً عن عمل اللجان،

ثالثاً– مدى توافر السلطة للمجلس الدستوري للتصدي لإنشاء اللجان من قبل السلطة التشريعية ولآلية عملها وقراراتها

إنّ إنشاء اللجان في قانون الإيجارات، كما كان دائماً منذ عقود كثيرة من الزمن، (مجالس العمل التحكيمية، لجان الاستملاك، اللجان التحكيمية في المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٧، لجان الضمان، وغيرها من الهيئات المختلطة ذات الصفة القضائية) يتم بموجب السلطة التقديرية للمجلس النيابي ولا يسوغ المجلس الدستوري تخطي حدود اختصاصه (وهو هيئة

دستورية مستقلة ذات **صفة قضائية)** التي تقف عند مراقبة أعمال اللجان لناحية ائتلافها مع نصوص الدستور لتأمين حقوق الدفاع للمتقاضين وحق التقاضي والضمانات المطلوبة للقضاة والمتقاضين، والحيلولة دون المساس بجوهر الحقوق،

فالرقابة الدستورية تتجلى عند تعارض النص القانوني والنص الدستوري، ومجرد الكلام على السلطة القضائية في المادة ٢٠ من الدستور ليس كافياً لإعطاء المجلس الدستوري حق التصدي للسلطة التشريعية وبالتالي اعتبار اللجان باطلة،

وبما أنّه استفاضة في البحث، إنّ عدم الإشارة إلى رتبة القاضي رئيس اللجنة وإلى أسماء المندوبين ورتبتهما وإلى إسميّ ممثلي المالكين والمستأجرين، لا ينال من صحة إنشاء اللجنة، لأنّ القانون أخرجها إلى حيّز الوجود وهكذا تمّ إنشاؤها، أمّا التفاصيل التي لا ترقى إلى القيمة الدستورية، فيتولى أمرها المرسوم الذي يصدر بعد شهرين من تاريخ نفاذ القانون (المادة ٧ من القانون المطعون فيه)، ويُسقط على الرئيس والأعضاء الأسماء والدرجات،

أمّا القول بتعدي السلطة الإجرائية على السلطة القضائية بمجرد وجود مندوب عن وزارة المالية وآخر عن وزارة الشؤون الاجتماعية، فلا نرى التوقف عنده لأنّ الصندوق التمويلي هو تابع لوزارة المال التي تمسك حساباته (المادة ٣) وتسهم كثيراً في تمويله (المادة ٥) وتسهم في دفع الفرق بين بدل الإيجار وبدل المثل... وبذلك يصبح من حقها وجوباً المراقبة، فضلاً عن أنّ وجود موظفين في اللجنة لا يؤدي إلى التعرض لمبدأ الفصل بين السلطات، ولأنّ المادة ١٧ من الدستور تنيط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء،

وبما أنّه ينبني على ما تقدم:

١. لا انتهاك لمبدأ دستوري من قبل مجلس النواب صاحب السلطة التقديرية في تعيين اللجان وتحديد أعمالها وصلاحياتها،

٢. توصيف اللجان لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات،

٣. لا مخالفة لنص المادة /٢٠/ من الدستور، إذ لا سلطة للقضاء في تعيين القاضي رئيساً للجنة، ولا سلطة له على مراقبة أعماله وممارسة سلطاته،

٤. قرارات اللجنة نافذة ولا تخضع لمصادقة السلطة الإدارية أو سواها،

رابعاً– في طبيعة قرارات اللجان

إنّ قرارات اللجان نهائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة،

وبما أنّ المادة ٢٠ من الدستور لم تنص على التقاضي على درجات، وإن نصت على الضمانة اللازمة للقضاة والمتقاضين، كما أنّ المادة المذكورة تنص على سلطة المحاكم وأعمالها وليس على سلطة لجان إدارية مختلطة ذات طابع قضائي،

وبما أنّ اللجان الواردة في قانون الإيجارات المطعون فيه ينحصر اختصاصها بحسب المادة ٧ من هذا القانون بالرقابة والحساب، فهي تدقق بالطلب المقدم إليها من المستفيد أو من أعضاء فريقه وبالمستندات التي تبيّن الأجر أو الراتب أو المدخول وما إذا كانوا يستوفون الشروط التي تخولهم الاستفادة من مساعدة الصندوق التمويلي، "ويبلغ رئيس اللجنة القرار إلى دائرة المالية لتدفع للمؤجر المساهمة المستحقة"،

أمّا المادة ١٨ من القانون عينه فتتعلق بتحديد البدل المثل، واختصاصها يظهر جلياً كأنّها مرجع طعن بتقريري الخبيرين المقيدين في الجدول– وفي حال اختلافهما – يلجأ الفريقان إلى اللجنة في المحافظة التابع لها المأجور وذلك للفصل في النزاع المحصور في الاختلاف بين مضمون التقريرين، فمهمة اللجنة بما هو وارد ومدوّن في التقريرين لجهة بدل الإيجار على قاعدة بدل المثل، ولا مهمة أخرى لها، وبالتالي لا تبت منازعة في الأساس ولا تتدخل في تعيين الخبراء وتحديد مهامهم، بل تفصل في النزاعات الداخلة ضمن اختصاصها،

وبما أنّه من نحو ثانٍ، إنّ المشترع، في مجال إنفاذ حق التقاضي، غير مقيّد دستورياً بأشكال إجرائية محددة، وبالتالي غير مقيّد في أن تُنظر نزاعات المواطنين في أكثر من مراجعة واحدة من درجات التقاضي، فالتقاضي على درجة واحدة جائز دستورياً كلما استدعت الخصومة واقتضت السرعة في إنهاء صور من المنازعات بالنظر إلى طبيعتها،

وبما أنّه من نحو ثالث، معلوم وثابت من قوانين الإيجارات الاستثنائية كافة، أنّه يُنظر في قضايا الإيجارات على الطريقة المستعجلة، كما أنّ التعامل في القانون المطعون فيه يتطلب الاستعجال، فمثلاً جاء في المادة /١٨/ منه أنّ تقديم المستأجر طلب الاستحصال على مساهمة من الصندوق يؤدي إلى تعليق مهلة دفع الزيادة على بدل الإيجار إلى حين نفاذ قرار اللجنة

بالموافقة على المساهمة أو بعدمها، وعلى اللجنة إصدار القرار في مهلة أقصاها شهران من تاريخ تقديم الطلب، ما يوجب السرعة لعدم حرمان المالك من بدل الإيجار...،

وبما أنّه من نحو رابع، إنّ إخضاع قرار اللجنة للطعن يفقد العملية طابعها المستعجل ويؤخر تنفيذ القانون، خصوصًا أنّ الطلبات التي سترد إلى اللجان ستكون بأعداد كبيرة جداً، علماً بأنّ الدستور اللبناني قد خلا من أي نص يجعل الخصومة على أكثر من درجة واحدة، لأنّ حرصه (المادة ٢٠) منصب على محاكمة منصفة وعادلة يؤمنها قضاة مستقلون ضمن نظام يحفظ لهم وللمتقاضين الضمانات اللازمة،

وبما أنّه في ضوء طبيعة اللجان ومهامها وحدودها، وفي ظل السرعة في بت المنازعات وطابعها المستعجل، وبالنظر إلى استقلالية المشترع في تقدير درجات التقاضي، وبما أنّ الضمانات متوافرة كلياً للجنة وأعضائها وللمتقاضي الذين هم مؤجر ومستأجر، فإنّه يقتضي إعطاء اللجان الحق في إصدار قرارات نهائية وغير قابلة للمراجعة، **وبالتالي رد الطعن لهذه الجهة واعتبار القانون المطعون فيه، بعناصره كافة، غير مخالف للدستور.**

عضو مخالف	عضو مخالف	عضو مخالف
محمد بسام مرتضى	**أنطوان مسرة**	**صلاح مخيبر**

القرار ٧/٢٠١٤

تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨

رقم المراجعة: ٦/٢٠١٤

تمديد ولاية مجلس النواب

المستدعون: النواب السادة ميشال عون، ادكار معلوف، إبراهيم كنعان، حكمت ديب، سيمون أبي رميا، ناجي غاريوس، زياد أسود، فادي الأعور، نبيل نقولا، آلان عون.

القانون المطلوب وقف العمل فيه وابطاله: القانون المعجّل النافذ حكماً الرقم ١٦ تاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠١٤ والمنشور في العدد ٤٨ من **الجريدة الرسمية** تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ والمتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب.

***

إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨، برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أحمد تقي الدين، انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسّام مرتضى.

وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير المقرر، المؤرخ في ٢٠١٤/١١/١٩،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة، سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ ٢٠١٤/١١/١٣، ترمي الى الأمور الآتية:

أولاً – تعليق مفعول القانون المطعون فيه: يقضي القانون بتمديد ولاية مجلس النواب الحالي الى ٢٠١٧/٦/٢٠، تلك الولاية التي سبق تمديدها بصورة استثنائية الى ٢٠١٤/١١/٢٠

بالقانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣١ والمنشور في ملحق خاص من **الجريدة الرسمية** رقم ٢٤ تاريخ ٢٠١٣/٦/١، ما من شأنه أن ينشئ ولاية جديدة كاملة لمجلس النواب بفعل التمديدين المذكورين.

– لم يتضمن التمديد الجديد أي اشارة الى طابعه الاستثنائي، على عكس ما ورد في صلب القانون الرقم ٢٠١٣/٢٤٦ والذي سبق الطعن فيه لدى المجلس الدستوري.

– من شأن تعليق مفعول القانون تمكين السلطات المختصة من اجراء العملية الانتخابية بالتاريخ المحدد بالمرسوم رقم ٣٢١ تاريخ ٢٠١٤/٨/١٩ (دعوة الهيئات الناخبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب)، أي في ٢٠١٤/١١/١٦، وذلك قبل نهاية فترة التمديد الأول، بخاصة ان حددت وزارة الداخلية والبلديات موعدين لاقتراع المغتربين في الكويت واستراليا (سيدني / ملبورن)، تباعًا في ٢٠١٤/١١/٧ و ٢٠١٤/١١/٩،

– ان تحقق واقعة اجراء الانتخابات النيابية في موعدها في لبنان ينفي طابع الاستثناء ومصلحة الدولة العليا والخطر الامني الداهم وما شابه من أسباب تم ايرادها في الأسباب الموجبة، ما يعني ان الاستحقاق الدستوري المفصلي قد جرى بموعده بدون عوائق، فتتحقق الغاية الدستورية من الانتخاب، مع الإشارة الى رقابة المجلس الدستوري على صدقية أي انتخاب مطعون فيه،

ثانيًا – ابطال القانون للأسباب التالية:

– مخالفة الفقرة (ب) من مقدمة الدستور (التزام لبنان الاعلان العالمي لشرعة حقوق الانسان) والفقرة (ب) من المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦ والذي انضم لبنان اليه بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ تاريخ ١٩٧٢/٩/١ ("الاشتراك اقتراعًا وترشيحًا في انتخابات دورية صحيحة نزيهة تجري على اساس الاقتراع العام المتساوي السري وتضمن الاعراب الحر عن ارادة الناخبين")، وكذلك المادة ٤ الفقرة (١) من العهد المذكور ("في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد ان تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير تتقيّد بالالتزامات المترتبة عليها..."، وكذلك الفقرة ٣ ("وجوب على أية دولة طرف في هذا

العهد استخدمت حق عدم التقيُّد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فورًا، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيّد بها وبالأسباب التي دفعتها الى ذلك، وعليها، في التاريخ الذي تنتهي فيه عدم التقيُّد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى والطريق ذاته".

– مخالفة المادة ٢١ (فقرة ١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ("لكل فرد الحق في الاشتراك في ادارة الشؤون العامة لبلاده اما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون اختيارًا حرًا (...) وارادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبّر عن هذه الارادة بانتخابات **نزيهة دورية...**"

– مخالفة الفقرة ج من مقدمة الدستور ("لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية").

– مخالفة الفقرة (د) من مقدمة الدستور ("الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية").

– مخالفة الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور ("النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها").

– مخالفة مبادئ وثيقة الوفاق الوطني التي استقى الدستور منها حرفيًا مقدمته.

– مخالفة المادة ٢٧ من الدستور (عضو مجلس النواب "يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه"، ما يعني التقيّد بأجل الوكالة أي في ٢٠١٣/٦/٢٠ وتنتهي الوكالة بحلول الأجل أي في ٢٠١٣/٦/٢٠ حسب المادة ٨٠٨ من قانون الموجبات والعقود.

– مخالفة المادة ٤٤ من الدستور التي يُستفاد منها صراحة ان ولاية المجلس النيابي أربع سنوات وهذه الولاية عصية على الاستنساب.

– مخالفة المادة ٣٢ من الدستور حول تخصيص جلسات المجلس النيابي بالبحث في الموازنة والتصويت عليها.

– مخالفة المادة ٤٢ ("تجري الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يومًا السابقة لانتهاء مدة النيابة")، مع العلم ان موعد إجراء الانتخابات العامة حُدد في ٢٠١٤/١١/١٦ من السلطة المختصة. ويشير هنا الطاعنون الى انه "لا قيمة قانونية ملزمة لأي

تعهُّد يرد في محضر الجلسة باجراء الانتخابات النيابية عند حلول **استحقاقات دستورية أخرى** أو بمواعيد تسبق انتهاء الولاية الممدّدة تكرارًا، ذلك ان العبرة والالزامية لما ورد في النص التشريعي".

– ولاية المجلس المحددة بقانون لا تُعدّل بقانون، اختصارًا أو تمديدًا، في ضوء وجوب مراعاة القانون في هذه الحالة المبادئ العامة والأحكام الدستورية.

– ضرورة تفسير الاستثناء حصرًا وبصورة ضيّقة وفي الحالة الراهنة عدم توافر شروط الاستثناء "والخطر الداهم" خلافًا للتفاصيل الواردة في الأسباب الموجبة.

– لا يشكّل "الفراغ القاتل" في رئاسة الجمهورية ذريعة للتمديد: "وحتى اذا اتفق حصول خلاء الرئاسة ومجلس النواب منحل تُدعى الهيئات الناخبة دون إبطاء لانتخاب مجلس جديد، على ما ورد في المادة ٧٤ من الدستور، وصلاحيات رئيس الجمهورية تناط وكالة بمجلس الوزراء"، حسبما جاء في الطعن.

– مخالفة المادة ٥٧ من الدستور في اصدار القانون حيث ان لرئيس الجمهورية "سلطة محفوظة له"، كما ورد في الطعن، بطلب اعادة النظر في القانون.

– مخالفة المادة ١٩ من الدستور حول حق رئيس مجلس الوزراء "المحفوظ له"، كما جاء في الطعن، بمراجعة المجلس الدستوري (قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ بالمراجعة رقم ٢٠٠٥/١٢). وورد في الطعن: "ان حق مراجعة المجلس الدستوري هو أيضًا من الحقوق اللصيقة بشخص رئيس الجمهورية، ذلك ان المادة ١٩ خصّته بالتسمية، كما سواه، كمرجعية من المرجعيات التي يحق لها مراجعة المجلس الدستوري.

وبناءً على ما تقدّم

أولاً – في الشكل:

بما ان المراجعة، المقدمة من عشرة نواب، جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠، مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانيًا – في الأساس:

١. في تعليق مفعول القانون المطعون فيه

تدارس المجلس الدستوري طلب وقف العمل بالقانون المطعون فيه، المبين في المراجعة، وذلك في جلسته المنعقدة يوم تقديمها بتاريخ ٢٠١٤/١١/١٣، ولم يرَ سبباً للإستجابة الى هذا الطلب.

٢. في مخالفة القانون المطعون فيه المبادئ الواردة في مقدمة الدستور.

بما ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور،

وبما ان مقدمة الدستور نصت على التزام لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان ومواثيق الأمم المتحدة، وعلى تجسيد الدولة المبادئ الواردة فيها في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء.

وبما ان المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان نصت على ان إرادة الشعب هي مصدر السلطات، يعبر عنها بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الإقتراع السري وحرية التصويت،

وبما ان الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، التي انضم اليها لبنان في العام ١٩٧٢، نصت على ان لكل مواطن الحق والفرصة في ان يَنتخب ويُنتخب في انتخابات دورية على أساس من المساواة،

وبما ان مبدأ دورية الانتخابات أكدته قرارات المجلس الدستوري وبخاصة القرار رقم ٩٧/٢ والقرار رقم ٢٠١٣/١،

وبما ان مبدأ دورية الانتخاب مبدأ دستوري لارتباطه بمبدأ انبثاق السلطة من الشعب وخضوعها للمحاسبة في الانتخابات،

وبما ان المحاسبة في الانتخابات عنصر أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وقد نصت مقدمة الدستور على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل،

وبما ان الانتخابات النيابية هي الوسيلة الأساسية لتحقيق الديمقراطية البرلمانية،

وبما ان الانتخابات تفسح في المجال أمام المواطنين للتعبير عن ارادتهم في اختيار من يمثلهم،

وبما ان مقدمة الدستور نصت على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية،

وبما ان المجلس الدستوري أكد، في قراره رقم ٢٠١٣/١، ان الانتخابات الحرة والنزيهة هي الوسيلة الوحيدة لانبثاق السلطة من الشعب وهي أساس الديمقراطية البرلمانية،

وبما ان مبدأ التنافس في الانتخابات هو الأساس والقاعدة في الأنظمة الديمقراطية وهو مبدأ له قيمة دستورية،

وبما ان المادتين ٢٢ و ٢٤ من الدستور نصّتا على ان مجلس النواب مؤلف من نواب منتخبين،

وبما ان مجلس النواب يمثل الشعب في ممارسة السلطة، ومنه تنبثق السلطة الإجرائية، وهو ينتخب رئيس الجمهورية،

وبما ان شرعية مجلس النواب هي أساس شرعية السلطات في الدولة،

وبما ان أساس شرعية مجلس النواب هو الانتخابات الحرة والنزيهة التي تجري في مواعيدها، ويعبّر الشعب من خلالها عن ارادته، ويحاسب من مثله في مجلس النواب، ويحدد خياراته، ما يتطلب الالتزام الصارم لدورية الانتخاب والتقيد بمدة الوكالة النيابية،

وبما ان مقدمة الدستور نصت على ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،

وبما ان التزام هذا المبدأ يقتضي تقيد كل من السلطات بالمدة الزمنية التي تمارس وظائفها في اطارها، أي تقيد مجلس النواب بمدة الوكالة النيابية، وتقيد الحكومة بالثقة الممنوحة لها من مجلس النواب وتقديم استقالتها عند حجب الثقة عنها،

وبما ان تمديد مدة الوكالة النيابية بقرار من مجلس النواب، في حين ان مدة ولاية الحكومة رهن بقرار منه أيضاً، يؤدي الى الاخلال بالتوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية لصالح الأولى،

وبما ان الاخلال بالتوازن بين السلطات، على الشكل المبين أعلاه، يتعارض مع الدستور، ويؤدي الى الطعن في شرعية مجلس النواب في الفترة الممدة واستطراداً الطعن في شرعية كل ما يصدر عنه،

لذلك يتعارض تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة أشهر، بعد ان مددت سابقاً سنة وخمسة أشهر، مع الدستور من حيث المبدأ،

٣. في مخالفة المادة ٢٧ من الدستور

بما ان المادة ٢٧ من الدستور نصت على ان عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه،

وبما ان الوكالة النيابية غير مقيدة يمارس بموجبها النائب مهامه كما يرى مناسباً،

وبما ان عدم تقييد الوكالة يقتضي تحديد مدتها الزمنية،

وبما ان التوازن في الوكالة النيابية غير المقيدة قائم على عنصرين أساسيين:

عدم تقييد الوكالة النيابية وترك النائب يتصرف وفق اقتناعاته أثناء ولايته من جهة، وانتهاء الوكالة عند انتهاء الولاية والعودة الى الشعب، مصدر السلطات، ليعبّر عن ارادته في انتخابات جديدة من جهة أخرى،

وبما ان تمديد ولاية مجلس النواب بقرار منه يؤدي الى اخلال بالتوازن الذي قامت عليه الوكالة النيابية، ويتعارض بالتالي مع مفهوم الوكالة النيابية التي نصت عليه المادة ٢٧ من الدستور،

وبما ان المجلس الدستوري سبق وأبطل في قراره رقم ٩٦/٤ النص الذي جعل ولاية مجلس النواب أربع سنوات وثمانية أشهر لأنه أخل بالقاعدة والعرف البرلماني المعمول به في لبنان،

وبما ان تمديد مدة الوكالة النيابية، بعد اجراء الانتخابات، أخطر من تمديد الولاية في قانون الانتخاب قبل اجراء الانتخابات،

وبما ان المادة ٤٤ من الدستور نصت على إمكانية نزع الثقة من رئيس مجلس النواب ونائبه بعد عامين من انتخابهما عند بدء ولاية المجلس، ما قد يؤشر الى ان ولاية المجلس، وفق الدستور، محددة بأربع سنوات،

وبما ان لبنان درج منذ زمن بعيد على تحديد ولاية المجلس بأربع سنوات، وهي مدة الوكالة النيابية،

لذلك تعارض تمديد ولاية المجلس مع الدستور من حيث المبدأ.

٤. في مخالفة أحكام المادة ٣٢ من الدستور

بما أن المادة ٣٢ من الدستور نصّت على تخصيص جلسات المجلس النيابي في عقدها السنوي العادي الثاني للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر،

وبما ان هذا النص لم يأتِ أمراً وليس بالتالي ملزماً، بل يعطي أفضلية وأرجحية لهذا العمل فيأتي في رأس جدول أعمال المجلس قبل أي عمل آخر، الا انه لا يمنع المجلس من التشريع في أمور ضرورية وطارئة قبل بحث الموازنة،

وبما أنه بالرجوع الى سائر مواد الدستور نجد ان بعضها رتب بطلاناً على مخالفة النص كما في المادة ٣١ منه التي نصت على أن "كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعد باطلا حكما ومخالفا للقانون"، وكما في المادة ٣٤ التي نصت على أن " لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه...."

كما ان المادة ٧٨ من الدستور نصت على التالي: " اذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه ان يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل آخر، على انه لا يمكنه ان يجري مناقشة أو ان يصوت الا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع..."

وبما أن هذا النص قد جاء بصيغة آمرة بقوله "يجب " وأتبعها بصيغة أخرى "لا يمكنه" وهذه تمنع على المجلس صراحة البحث في ما هو خارج عن المشروع.

وبما أن هذه العبارات الآمرة والجازمة والملزمة وردت في مواد كثيرة من الدستور (المواد ٣٨ و٤٠ و٤٧ و٧٩ و٨٤ و٨٥ و٨٨ و٨٩) الا انها لم ترد في نص المادة ٣٢ من الدستور، الأمر الذي يدل بوضوح أن أحكام المادة ٣٢ غير ملزمة بل هي تعطي أفضلية وأرجحية لبحث الموازنة من دون ان ترتب أي ابطال أو مخالفة موجبة لابطال أي عمل تشريعي يتم قبل بحث الموازنة،

لذلك ينبغي رد هذا السبب من أسباب الطعن.

٥. في مخالفة المادة ٥٧ من الدستور

بما ان المادة ٥٧ من الدستور منحت رئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز ان يرفض طلبه،

وبما ان المادة نفسها نصت على انه في حال انقضاء المهلة من دون اصدار القانون أو اعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره،

وبما ان المادة ٦٢ من الدستور أناطت صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة،

وبما ان القانون المطعون في دستوريته لم يصدره مجلس الوزراء الذي يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً، ضمن المهلة المحددة، وأصبح نافذاً عند انتهاء هذه المهلة،

لذلك لم يخالف القانون المطعون في دستوريته المادة ٥٧ من الدستور.

٦. في الظروف الاستثنائية

بما ان القانون المطعون في دستوريته نص في مادة وحيدة على ما يأتي: «تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي بتاريخ ٢٠ حزيران ٢٠١٧»، ولم يأتِ على ذكر ظروف استثنائية، انما وردت الظروف الاستثنائية في الأسباب الموجبة،

وبما ان الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما ان تعرض كيان الأمة للزوال،

وبما ان الظروف الاستثنائية تقتضي اتخاذ إجراءات استثنائية بغية الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية،

وبما انه تنشأ بفعل الظروف الاستثنائية شرعية استثنائية غير منصوص عليها تحل محل الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية،

وبما انه في الظروف الاستثنائية، الناجمة عن أحداث خطيرة جداً وغير متوقعة، يجوز للمشترع، ضمن حدود معينة، ان يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام واستمرارية المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا، وهذا ما أكّدته قرارات المجلس الدستوري،

وبما ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتطلب أسباباً موضوعية حقيقية وظاهرة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية،

وبما ان الظروف الاستثنائية تتحدد في المكان والزمان،

وبما انه ينبغي ان تكون حالة الضرورة مقيدة في حدود المدة الزمنية التي ترتبط بتلك الحالة،

وبما انه اذا كان يعود للمشترع ان يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعةً لرقابة المجلس الدستوري،

وبما انه اذا توافرت الظروف الاستثنائية حالياً في بعض المناطق اللبنانية، وفق تصريحات وزير الداخلية، فلا يمكن التكهن باستمرارها لفترة زمنية طويلة تمتد سنتين وسبعة أشهر،

وبما ان الظروف الاستثنائية قد تبرر تأجيل اجراء الانتخابات في موعدها وقبل انتهاء ولاية المجلس، في ٢٠/١١/٢٠١٤، وهي ولاية ممدّدة سابقاً، غير انها لا تبرر تمديد ولاية المجلس مجدداً سنتين وسبعة أشهر،

وبما أن تمديد ولاية المجلس غير متناسبة مع مقتضياته، وبما ان المدة الطويلة لا يمكن تبريرها بمعطيات آنية وراهنة، كما ان تبريرها باعتبارات مستقبلية أو افتراضية لا يستقيم لا واقعاً ولا قانوناً،

وبما ان الإجراءات الاستثنائية تكون محدودة في الزمان من أجل الحفاظ على الانتظام العام،

وبما أن تقصير مدة التمديد تخرج عن صلاحيات المجلس الدستوري الذي لا يستطيع ان يُحل نفسه محل مجلس النواب،

وبما ان اجراء الانتخابات النيابية دورياً هو من أركان الانتظام العام، ولا يجوز بالتالي التفريط بها بحجّة الظروف الاستثنائية،

لذلك تبرر الظروف الاستثنائية تأجيل الانتخابات لمدة محدودة تزول معها الظروف الاستثنائية غير أنها لا تبرر تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة أشهر.

٧. في ربط الانتخابات بالتوافق على اجرائها

بما انه ظهر في محضر الجلسة التي أقر فيها التمديد، كما ظهر في تصريحات النواب، ان من مبررات التمديد التوافق على قانون انتخاب جديد،

وبما ان الانتخابات النيابية استحقاق دستوري يجب اجراؤه في موعده،

وبما انه لا يجوز ربط اجراء الانتخابات النيابية بالتوافق على قانون انتخاب جديد،

وبما ان الميثاق الوطني هو في صلب الدستور، والميثاقية تقتضي الالتزام بالدستور، واجراء الاستحقاقات الانتخابية في مواعيدها.

وبما انه لا يجوز التحجج بالميثاقية لتأجيل الانتخابات وتمديد ولاية المجلس، لأن ذلك يؤدي الى تقويض الأسس التي قام عليها الميثاق الوطني، وبالتالي تقويض التعهدات الوطنية والنظام والدولة،

لذلك لا يجوز ربط اجراء الانتخابات النيابية بالتوافق على قانون انتخاب جديد أو بالتوافق على اجرائها،

٨. في تعطيل المؤسسات الدستورية

بما ان انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو أساس الانتظام العام في الدولة،

وبما ان انتظام أداء المؤسسات الدستورية يقتضي قيام كل مؤسسة دستورية، وبدون ابطاء، بالمهام المناطة بها، ضمن الصلاحيات المعطاة لها، وفي اطار القواعد والمبادئ التي نص عليها الدستور،

وبما ان الظروف الاستثنائية تقتضي قيام المؤسسات الدستورية بواجبها ومضاعفة نشاطها لمواجهة الظروف الاستثنائية والحفاظ على كيان الدولة ومصالحها العليا،

وبما ان الشغور في مؤسسة من المؤسسات الدستورية، وبخاصة رئاسة الجمهورية، يؤدي الى خلل في انتظام المؤسسات الدستورية جميعها، وبالتالي الى خلل في الانتظام العام،

وبما ان تمديد ولاية مجلس النواب لا يجوز ان تُبرر بالشغور في سدّة رئاسة الجمهورية، وبخاصة ان المسؤول عن هذا الشغور هو مجلس النواب نفسه،

وبما ان شغور سدّة رئاسة الجمهورية واناطة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء ترك انعكاسات سلبية وبالغة الخطورة على أداء السلطة الإجرائية، وبالتالي على مؤسسات الدولة كافةً،

وبما ان مجلس الوزراء لم يشكل الهيئة المشرفة على الانتخابات ولم يتخذ التدابير الضرورية لإجراء الانتخابات،

وبما ان تردي الأوضاع السياسية والأمنية وشغور سدّة رئاسة الجمهورية، قد يؤدي الى فراغ في السلطة الاشتراعية، في حال ابطال قانون تمديد ولاية مجلس النواب بعد ان انتهت هذه الولاية في ٢٠١٤/١١/٢٠، ولم يعد بالإمكان إعطاء مجلس النواب فرصة لتقصير مدة التمديد،

وبما ان الفراغ في المؤسسات الدستورية يتعارض والغاية التي وجد من أجلها الدستور، ويهدد النظام بالسقوط، ويضع البلاد في المجهول،

وبما ان قانون تمديد ولاية مجلس النواب صدر قبل انتهاء الولاية بتسعة أيام فقط، وقدّم الطعن في دستوريته قبل أسبوع من انتهاء الولاية، ما أدى الى تقليص الخيارات أمام المجلس الدستوري الى حدٍ كبير،

وبما ان ابطال قانون التمديد المخالف للدستور، في الوضع الراهن، قد يؤدي الى فراغ في السلطة الاشتراعية، يضاف الى الشغور في رئاسة الجمهورية، ما يتعارض جذرياً والدستور،

لذلك ومنعاً لحدوث فراغ في مجلس النواب وقطع الطريق بالتالي على انتخاب رئيس للجمهورية، يعتبر التمديد أمراً واقعاً.

وبعد المداولة،

يؤكد المجلس الدستوري بالإجماع على الأمور التالية:

١. ان دورية الانتخابات مبدأ دستوري لا يجوز المس به مطلقاً.

٢. ان ربط اجراء الانتخابات النيابية بالاتفاق على قانون انتخاب جديد، أو بأي اعتبار آخر، عمل مخالف للدستور.

٣. ان التدابير الاستثنائية ينبغي ان تقتصر على المدة التي توجد فيها ظروف استثنائية فقط،

٤. اجراء الانتخابات النيابية فور انتهاء الظروف الاستثنائية وعدم انتظار انتهاء الولاية الممددة.

٥. ان تعطيل المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها رئاسة الجمهورية، انتهاك فاضح للدستور.

واستناداً الى الأسباب الواردة في الحيثيات

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع

١. قبول المراجعة شكلاً.
٢. رد الطعن للحيلولة دون التمادي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية.
٣. نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر في ٢٠١٤/١١/٢٨

الأعضاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس **الرئيس**
طارق زياده عصام سليمان

البـاب الثانـي

تعليقات على قرارات

المجلس الدستوري

١

قرار المجلس الدستوري حول ترقية مفتشين في الأمن العام

القاضي الدكتور خليل سعيد أبو رجيلي

رئيس غرفة سابقاً في مجلس شورى الدولة

قاض في منصب الشرف

أستاذ القانون العام في جامعة الحكمة

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٢/٢ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ الصادر في المراجعة المقدمة من رئيس الجمهورية والرامية الى إبطال القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ الصادر في ٢٠١٢ /١١/١٣ لعلة مخالفته الدستور.

مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون

المساواة في تولي الوظائف العامة

الاستثناء

الظروف الاستثنائية

دور رئيس الجمهورية كحامٍ للدستور

الزامية أم عدم إلزامية النظر في كل أسباب الطعن

أسباب غير منتجة

معيار التفريق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

إمكانية التشريع في مجال الظروف الاستثنائية

مبدأ التوازن بين السلطات

مبدأ التعاون بين السلطات

مفهوم مبدأ المساواة في اجتهاد المجلس الدستوري

تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة وبعد صدور الحكم

قوانين الشرعنة les lois de validation

مصير مراجعة رئيس الجمهورية في حال شغور سدة الرئاسة.

١. أقدمت المديرية العامة للأمن العام عام ٢٠٠٢ على إجراء مباراة لوظيفة ملازم أول في ملاكها من بين المفتشين في ملاكها من حملة الاجازة في الحقوق ومن بين مرشحين مدنيين وعسكريين من أجهزة عسكرية أخرى. وبتاريخ ٢٠٠٢/١١/٨ أعلنت نتائج المباراة. ولكن بعض المشاركين في المباراة طعنوا في صحتها أمام مجلس شورى الدولة مطالبين بإبطالها.

٢. تجاهلت الادارة الطعن في المباراة العالق أمام مجلس شورى الدولة وعمدت الى العمل على استصدار قانون يجيز لها ترقية المفتشين من الأمن العام حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الناجحين في المباراة والحائزين على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة.

٣. بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٣ صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٥ وقد نصّ في مادته الأولى على ما يلي:

"بصورة استثنائية يرقى المفتشون من حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي أُعلنت نتائجها بتاريخ ٢٠١٢/١١/٨ ولم تتم ترقيتهم ، تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية وإجراء الترقية الى رتبة ملازم أول".

٤. بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٩ قدم رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان مراجعة أمام المجلس الدستوري يطعن في القانون المذكور طالباً إبطاله، وذلك للاسباب التالية:

أ. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

الذي نصت عليه الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور كما نصّت عليه المادة ١٦ من الدستور التي أناطت السلطة المشترعة بمجلس النواب بينما أناطت المادة ١٧ منه السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. هذا فضلاً عن مخالفة القانون المطعون في دستوريته للمادة ٦٥ من الدستور التي تناولت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمنها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

ب. مخالفة مبدأ المساواة الذي نصت عليه الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي جاء فيها أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة

الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل". وان القانون المطعون في دستوريته قد خصَّ بالترقية فقط العسكريين التابعين للمديريّة العامة للأمن العام من دون سائر العسكريين والمدنيين الناجحين في المباراة المشار إليها أعلاه.

ج. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية المكرس في مقدمة الدستور

وفي المادة ٢٠ منه. وان القانون المطعون في دستوريته استبق نتيجة المراجعة القضائية وعطّل مفاعيلها ما يشكل مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية.

٥. بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٣ قرر المجلس الدستوري تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته.

٦. بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١١ صدر تقرير العضو المقرر وبتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ بت المجلس الدستوري المراجعة مصدراً قراره بقبولها شكلاً وأساساً وقضى بإبطال القانون المطعون في دستوريته.

ونظراً لأهمية هذا القرار التي يستمدّها من أسبابه وخطورة المخالفات التي تشوب القانون المطعون في دستوريته ، كان من البديهي أن يهبّ رئيس البلاد وهو كبير حماة الدستور وفق المادة ٥٠ من الدستور لتقديم الطعن في قانون مثقل بالمخالفات الدستورية. وهذه المبادرة تحصل لأول مرة منذ نشأة المجلس الدستوري وتضفي على المراجعة طابعاً خاصاً. وبعد قراءة متمعنة لهذا القرار رأينا من المناسب ابداء الملاحظات التالية بشأنه.

أولاً: من حيث الشكل

١. انها المرة الأولى التي يقدم فيها رئيس الجمهورية على استخدام حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٩ من الدستور وهو حق مراجعة المجلس الدستوري. خوّل هذا النص أيضاً كلاً من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة اعضاء من مجلس النواب حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلّق بمراقبة دستوريّة القوانين، كما خوّل رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً هذا الحق في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصيّة وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينيّة وحريّة التعليم الديني.

إن الطعون في عدم دستورية القوانين لم تقدم حتى تاريخ هذا الطعن إلاّ من قبل عشرة أعضاء أو أكثر من المجلس النيابي وهي على أي حال طعون قليلة العدد ذلك ان نظامنا السياسي لم يفرز بعد على غرار النظام الفرنسي مثلاً أكثرية وأقلية ثابتتين نسبياً واحدة تحكم وتشرّع وأخرى تعارض وتطعن في القوانين التي تسنّها الأكثرية البرلمانية، أمام المجلس الدستوري. فتوافر ستين نائباً أو أكثر أو ستين شيخاً أو أكثر في النظام السياسي الفرنسي أراح الرؤساء الأربعة من تقديم طعون في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري.

ولما كان رئيس الجمهورية الفرنسي ينتمي عادة الى الأكثرية الحاكمة التي تشرّع نتفهّم بسهولة احجام الرؤساء الفرنسيين عن مراجعة المجلس الدستوري طعناً في القوانين التي يرونها مخالفة للدستور.

اذن، وفي غياب معارضة متماسكة جاهزة لتحريك المجلس الدستوري متوسلة مراجعته كسلاح فعّال لمعارضتها، يقع على كاهل رئيس جمهوريتنا لأكثر من سبب ان يكون العين الساهرة على احترام الدستور. ففضلاً عن حقه في مراجعة المجلس الدستوري المكرس بالمادة ١٩ من الدستور، هناك أربعة نصوص دستورية أخرى تجعله حارساً للدستور وهي تباعاً المواد ٤٩ و٥٠ و٥٧ و٦٠:

فالمادة ٤٩ تنص في فقرتها الأولى على ما يلي :

"رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لاحكام الدستور. يرئس المجلس الأعلى للدفاع ، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء".

المادة ٥٠ (المتعلقة بحلف اليمين الدستوري) :

"عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان **يمين الاخلاص للأمة والدستور** بالنص التالي:

"**أحلف بالله العظيم إني احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه**".

المادة ٥٧ (طلب إعادة النظر في القوانين):

"لرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، واقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً...".

المادة ٦٠ – (مسؤولية رئيس الجمهورية) فقرة ١: "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلاّ عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى".

يستفاد من المواد الخمس الآنفة الذكر ان رئيس الجمهورية اللبنانية هو الحارس الأول للدستور والمسؤول الأكبر عن عدم احترامه. علماً بأنه لا يمكن اعطاء أحد صلاحيات واعتباره مسؤولاً عن عدم تطبيقها ما لم يعط الوسائل الكفيلة لهذا التطبيق. وبالفعل، فقد أعطى دستورنا رئيس البلاد وسيلتين فعالتين لمراقبة دستورية القوانين وذلك في المادة ١٩ (حق مراجعة المجلس الدستوري) و٥٧ (حق طلب إعادة النظر). غير أن ممارستهما لا يمكن أن تتم في خلال المهلة القانونية نفسها. فحق مراجعة المجلس الدستوري يجب أن يمارس خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي اصدار ونشر القانون حسب الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠(انشاء ونظام المجلس الدستوري). أما حق طلب اعادة النظر في القانون فيجب ان يمارس ضمن المهلة المحددة لاصداره وهي شهر واحد تلي احالته الى الحكومة (المادة ٥٧ معطوفة على المادة ٥٥ من الدستور).

لا يردُّ على ذلك بأن حق مراجعة المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية الملحوظ بالمادة ١٩ من الدستور يحجب حقه في طلب اعادة النظر في القانون لعلّة عدم دستوريته. لا يردُّ بذلك، لأن المادة ٥٧ لم تحدد أسباب او حالات طلب اعادة النظر في القانون وبالتالي لا شيء يمنع رئيس الجمهورية من أن يطلب اعادة النظر في القانون لعلة عدم دستوريته وفي حال اقر القانون بعد مناقشته مرة ثانية بأغلبية مطلقة بدون اصلاح العيب الدستوري فلا شيء يحول دون اقدام رئيس الجمهورية على مراجعة المجلس الدستوري لإزالة المخالفة المشكو منها.

ولما كانت أسباب طلب الاعادة عديدة (اخطاء مادية ، اسباب اقتصادية او مالية، عدم ملاءمة سياسية أم مخالفة للدستور) فإن حسن الادارة والاقتصاد في الوقت يمليان طلب اعادة النظر في القانون وتصحيح جميع الأخطاء والعيوب التي تعتوره. وفي حال أعيد التصويت على

القانون المحال بدون اصلاح العيب الدستوري المشكو منه يبقى في جعبة رئيس الجمهورية سلاح المادة ١٩ من الدستور وهو مراجعة المجلس الدستوري.

بالنسبة الى حالات طلب اعادة النظر في القانون يراجع:

Edmond Rabbath, *La Constitution libanaise, origines, textes et commentaires*, Beyrouth, 1982, article 57, pp. 390-391

حيث يشدّد الكاتب على الأهمية الخاصة لاستخدام المادة ٥٧ عندما يكون القانون مشوباً بعيب مخالفة الدستور.

قد يصدف ان لا يفطن رئيس الجمهورية للمخالفة الدستورية إلاّ بعد طلب اعادة النظر أو بعد اصدار القانون ونشره وهنا يبقى حقه مصاناً في إمكانية مراجعة المجلس الدستوري ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً التي تلي النشر في الجريدة الرسمية.

نظراً لخطورة ودقة دور رئيس الجمهورية في ممارسة المادة ١٩ التي تخوّله مراجعة المجلس الدستوري والمادة ٥٧ التي تخوّله حق طلب اعادة النظر في القانون، فإنه من الأهمية بمكان أن يحيط نفسه بعدد من رجال القانون الاخصائيين في القانون العام يتولّون مواكبة عملية التشريع (بواسطة الوزراء المعنيين) حتى وصول القانون الى القصر الجمهوري فيكبّون على دراسته بدقة خلال المهلة الوجيزة المعطاة لأصداره ونشره. وبنتيجة هذه الدراسة يسهلّون على رئيس البلاد ممارسته صلاحياته الدستورية الملحوظة بالمادتين ١٩ و٥٧ من الدستور ويقومون عند الاقتضاء بتحضير نص مشروع المراجعة التي سيقدمها الرئيس للمجلس الدستوري.

في حال أحسن رؤساء الجمهورية استخدام سلاحي المادتين ١٩ و٥٧ من الدستور، فإنه من شأن هذا السلوك الدستوري ان يعقلن ويفرمل مجلس النواب الذي يتصف بالطغيان بعد التعديل الدستوري الحاصل عام ١٩٩٠.

٢. إن كلاّ من الأسباب الثلاثة المدلى بها لابطال القانون المطعون في دستوريته هو كافٍ بحدّ ذاته – في حال قبوله – لابطال هذا القانون. ذلك ان المخالفات الدستورية التي

تشويه هي جسيمة جداً ويكفي توافر احداها لاعلان بطلان القانون المعيوب والمجلس الدستوري غير ملزم قانوناً ببحث كل الاسباب المبنية عليها المراجعة. وهذا الموقف يعتمده القضاء الاداري في مراجعات ابطال القرارات الادارية لتجاوز حدّ السلطة وهي مراجعات شبيهة تقنيّاً بالمراجعات المقدمة الى المجلس الدستوري طعناً في القوانين لعلّة مخالفتها للدستور.

في هذا المجال يفرّق الفقه والاجتهاد الاداريّان بين حالتين، حالة رد المراجعة في الاساس وحالة قبولها في الاساس.

في الحالة الأولى، على القاضي أن يبرّر قراره بتبيان عدم صحة كل الاسباب (او الوسائل) التي يدلي بها المدعي أيّاً كان عددها بما فيها الاسباب ذات الطابع الاستطرادي. ولكنه غير ملزم بالرد على الاسباب غير المنتجة (moyens inopérants) أو تلك التي اثارها عفواً ثم ردّها بعد تمحيصها.

Portée de l'obligation de juger au regard des moyens en cause, No. 1082 A-Cas du rejet au fond.

René Chapus, *Droit du contentieux adm.*, 12e édit., pp. 939 et s.

أما في الحالة الثانية وهي قبول المراجعة في الأساس ، فإن موجبات قاضي الابطال هي أكثر اقتضاباً. ذلك أنه يستطيع مبدئياً ان يصدر قراره بالاستناد الى سبب واحد. هذا ما يطلق عليه الاجتهاد الفرنسي تسمية "مبدأ الاقتصاد في الاسباب" وقد عبَّرت عنه بصراحة بعض قرارات مجلس شورى الدولة الفرنسي.

CE 29 mai 1963, Maurel, p. 334.

يحكم القاضي الاداري على هذا النحو عندما لا يتوافر سبب متعلق بالانتظام العام اثاره عفواً. وفي هذه الحال يقتصر تدقيقه على بيان المرتكز الصحيح لسبب واحد مدلى به ومضيفاً العبارة التالية الدارجة بالفرنسية

« Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête. »

والقاضي الاداري اللبناني يستخدم بدوره عبارة مماثلة أو شبيهة تفي بالغرض:

"وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الاسباب المدلى بها في المراجعة" .

غير أن التعامل القضائي يقضي باختيار السبب الأكثر وضوحاً والذي يفصل النزاع بصورة أكمل.

«L'usage est que soit choisi le moyen le plus « éclairant » quant à la signification du jugement à rendre (…) et qui « tranche le plus complètement le litige » R. Chapus, *op.cit.*, no. 1083-B-1°.

أما إذا اعتمد القاضي لقبول المراجعة سبباً يتعلق بالانتظام العام أُثير عفوا، فإن جميع الاسباب الأخرى" تُرمى في الظلمة البرّانية" ويصدر القرار بدون ما حاجة لتمحيصها.

هذه الطريقة التي تحرّر القاضي من بحث بعض الأسباب المدلى بها أو جميعها تعتبر مظهراً فريداً من ممارسة القاضي الاداري لصلاحياته الاستقصائية pouvoirs inquisitoriaux التي يتحلّى بها.

– لكنه في نطاق قضاء الابطال لتجاوز حدّ السلطة ، ان هذا الاسلوب في الحكم لا يخدم الشرعية القانونية بصورة كافية . ذلك أنها تبقي على عيوب عديدة أخرى تشوب القرار الاداري . وفي معرض تنفيذ حكم الابطال قد تكتفي الادارة بإصلاح العيب الذي أبطله القاضي وبإعادة اصدار القرار مشوباً بالعيوب الأخرى أو بأحدها مما سيؤدي بصاحب العلاقة الى تكبد مشقة مراجعة ابطال أخرى. لذا ينصح على أقله في مراجعات الابطال بأن يستفيض القاضي في البحث ويمحص جميع الاسباب المدلى بها على غرار ما يفعله في حالة ردّ طلب الابطال في الاساس.

No. 1083 B- Cas où le demandeur obtient satisfaction ,R. Chapus, *op. cit*.

يلاحظ ان القاضي الاداري يتخلى بعض الأحيان وبصورة استثنائية عن "مبدأ الاقتصاد في الاسباب" فيعمد الى ابطال القرار المطعون فيه بالاستناد الى سببين مدلى بهما مظهراً بصورة فريدة حجّة مزدوجة للأبطال قد تعبّر عن مقصد تثقيفي" واقناعي موجه الى الادارة والمتقاضين:

No. 1084 – observations particulières – 1- R. Chapus, *op. cit.*

من الملفت للانتباه ان المشترع الفرنسي في قضايا التنظيم المدني (قانون ١٣ كانون الاول ٢٠٠٠ المادة ٣٧ وتقنين التنظيم المدني المادة L600-4-1) ألزم قاضي الابطال عندما يحكم بإبطال عمل اداري يتعلق بموضوع التنظيم المدني Urbanisme بان يبتّ جميع أسباب الطعن المدلى بها في المراجعة. مرّد هذا الموجب خصوصية النزاع المتعلق بالتنظيم المدني.

No. 1083 – B – cas où le demandeur obtient satisfaction – 3°. R. Chapus, *op. cit.*

في ضوء ما تقدم، فهل يتوجّب على المجلس الدستوري أن يفصل جميع أسباب ابطال القانون المطعون في دستوريته ؟ نرى ان الجواب عن هذا السؤال هو بالايجاب وذلك للاسباب التالية:

– ان مخالفات القانون للدستور هي في غاية الجسامة وتعتبر متعلقة بالانتظام العام وعلى القاضي الدستوري ان يثير عفواً المخالفة او المخالفات الدستورية التي أغفل مقدم المراجعة اثارتها في الاستدعاء (طلب الابطال).

– ان المجلس الدستوري يراقب اعمال أعلى سلطة في الدولة وهي السلطة المشترعة، لذا يكون من الحكمة وحسن التصرف ان يفصل كل اسباب الطعن المدلى بها عندما يقرر ابطال النص المطعون فيه (باستثناء طبعاً الاسباب غير المجدية moyen inopértants). هو بهذه الطريقة يعزز قراره وحججه الاقناعية التي تحصّنه تجاه السلطة المشترعة وتجاه سائر السلطات والرأي العام ولا سيما عندما يكون لقرار الابطال وقع كبير في الرأي العام. والكل يتذكر ما تعرض له المجلس الدستوري الفرنسي أبان قوانين التأميم عام ١٩٨٢ من انتقادات لاذعة بلغت حد التشهير به في وسائل الأعلام ان لم نقل اكثر ولم تتوقف هذه الحملة ضده إلاّ بعد تدخل رئيس البلاد فرنسوا ميتران.

– إحدى النظريات تقول بأنّ للمحاكم الدستورية دوراً تثقيفياً وتربويّاً يرمي الى انارة جميع السلطات العامة والرأي العام ورجال القانون وطلاب كليات الحقوق حول القضايا الدستورية المطروحة والتي تتناول اسمى شرعة في الدولة وما تتضمنه من حقوق وحريّات عامة وفردية . وهذا الدور مستحب ويخلق حواراً بين المحاكم الدستورية من جهة وبين رجال القانون والرأي العام من جهة أخرى من شأنه تعميم وترسيخ الفكر والحوار بين الدستوريّين.

إذا كان المشترع الفرنسي الزم قاضي إبطال الاعمال الادارية بفصل كل اسباب الابطال في النزاعات المتعلقة بالتنظيم المدني، فكم بأولى حجة يكون على القاضي الدستوري **ان لا يتردّد** مستفيضاً في بحث كل اسباب الطعن في دستورية القانون .

فضلاً عن ذلك، لا يكفي بحث سائر الاسباب المدلى بها في استدعاء الابطال انما يجب ان تبحث بصورة مفصلة وان يعلل قرار الابطال تعليلاً وافياً خلافاً لما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي يصوغ قراراته بإيجاز واقتضاب متأثراً بمجلس شورى الدولة. فإن هذه

الطريقة هي موضع انتقاد وينصح بالاقلاع عنها لأنها لا تصب في الغاية المتوخاة من قرار القاضي الدستوري وهي الاقناع والتثقيف وتوجيه السلطات العامة.

خلاصة ما تقدم، ان قرار المجلس الدستوري اللبناني فصل كل أسباب الطعن وبصورة مفصلة بما يخدم دور هذا المجلس الذي يتوجه الى السلطات العامة والرأي العام.

٣. ان قرار المجلس الدستوري لم يتطرق الى معيار التفريق بين القانون (أي التشريع) وبين صلاحية السلطة التنفيذية. وما عفاه من هذه المهمة كون المادة ٦٥ من الدستور أناطت صراحة تعيين موظفي الدولة وقبول استقالتهم بمجلس الوزراء. كما ان هذا النصّ جنّبه الخوض في نظريات تحديد مفهوم القانون. ومن النظريات التي تصدّرت مؤلفات القانون العام ان القانون يتميّز بكونه قاعدة عامة أي نصًّا لا يتوجه الى حالة خاصة أو حالية ولا الى أشخاص معيّنين ولكنها سنّت مسبقاً لتطبق على كل الحالات أو كل الاشخاص الداخلين في توقعات النص المجردة.

V. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, no. 3 et 4.

حسب نظرية روسو ان مفهوم عمومية القانون يجد له مرتكزاً أوسع. فهو ينبثق من التطابق الذي وضعه روسو بين السلطة المشترعة والسيادة الشعبية التي تتطابق بدورها مع السلطة الملازمة للارادة العامة. وينتهي روسو بتحديد القانون بأنه "التعبير عن الارادة العامة" فهو سيّد بسبب أصله الشعبي. ولكن هذا الأصل لا يكفي وحده ليطبع القانون بطابع السيادة. لذا يجب أن يكون القانون في آنٍ واحد ارادة عامة من حيث أصله ومن حيث موضوعه أي محتواه.

الى جانب هذا التحديد للقانون ، هناك تحديد آخر غير مستمد من نصوص الدستور النافذة ولكن من الاعراف، يقول بأن القانون يعرّف بمادته أي بالتفريق بين مواضيعه فبعضها يكون من صلاحية المشترع وبعضها الآخر يمكن أن يعالج بمرسوم.

Carré de Malberg, *op.cit.*, no. 5 et 6

بالعودة الى دستورنا نلاحظ أنه لم يحدِّد ماهية القانون ولا ماهية السلطة التنظيمية. فقد اكتفى في المادة ١٦ بالنص على أنه "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب". كما نصّ في المادة ٦٥ (صلاحيات مجلس الوزراء) على ما يلي:

"تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ... ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١. وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها..." .

ولما كان دستورنا لم يحدد حقل القانون كما فعل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، فإن مسألة وضع المعايير التي تميز بين القانون والنظام تبقى قائمة بصورة كاملة في القانون الدستوري اللبناني وتشكل احدى مهام المجلس الدستوري في المستقبل في حال سنحت له الفرصة بأن يضع يده على هذه المسألة.

لا بدّ من التنويه بأن القانون المطعون فيه يدخل في فئة القوانين الخاصة أي الفرديّة التي ترمي الى اعطاء بعض الاشخاص او الفئات منافع خاصة. وقد أحصينا من هذه القوانين الخاصة خلال المدة المتراوحة بين عامي ١٩٧٢ و١٩٨٥، /٥٩/ قانوناً فردياً من أصل /٣٠٦/ قوانين متفرقة المواضيع (اطروحتنا حول الرقابة على دستورية القوانين بوجه عام وفي لبنان بوجه خاص، الجامعة اللبنانية ، بيروت ١٩٨٨ ص ٢٠٠)، وهذه العيّنة من القوانين تشكل دليلاً على مخالفة مجلس النواب لصلاحياته التشريعية.

أضف الى ذلك أن التشريع في لبنان غير محصور بالمجلس النيابي فهناك التشريع سنداً لأحكام المادة ٥٨ من الدستور وهناك التشريع بموجب المراسيم التشريعية سندا لتفويض من البرلمان لمدة موقتة وفي مواضيع محددة. وهذا النوع الاخير من التشريع أوجدته الاعراف الدستورية.

هذا التشريع غير البرلماني لم تخضعه صراحة المادة ١٩ من دستورنا لرقابة المجلس الدستوري اذ نصت على انشاء "مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين..."، إلاّ أن القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ (انشاء المجلس الدستوري) في مادته الاولى نصّ صراحة على ما يلي:

"تنفيذاً لاحكام المادة ١٩ من الدستور ، ينشأ مجلس يُسمى المجلس الدستوري مهمته **مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون**...".

وهذا الايضاح يقع في محلّه القانوني والمنطقي اذ لا يجوز اعفاء النصوص التي لها قوّة تشريعية وغير صادرة عن البرلمان من الرقابة الدستورية وبحجة أولى فيما القوانين البرلمانية تخضع لهذه الرقابة.

ثانياً: من حيث الاساس

قبل المجلس الدستوري الاسباب الثلاثة المدلى بها طعناً في دستورية القانون المطعون فيه. وهي:

١. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية ٢. مخالفة مبدأ المساواة.
٣. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية . إلاّ ان المجلس أثار عفواً سبباً رابعاً يتعلّق بالظروف الاستثنائية، ولا بدّ من وقفة عند كل من هذه الاسباب بدءاً بالسبب الأخير المثار عفواً.

١. الاستثناء والظروف الاستثنائية

ان قرار المجلس الدستوري اثار عفواً سبباً غير مدلى به في استدعاء المراجعة ألا وهو **مخالفة مفهوم الاستثناء**. يبدو أن المجلس الدستوري استقاه من المادة الاولى من القانون المطعون في دستوريته والتي تبدا بعبارة "**بصورة استثنائية**". برأينا ان المجلس الدستوري الموقر أعطى هذه العبارة بعداً لم يقصده المشترع معتبراً إياها تحاكي "نظرية الظروف الاستثنائية" المعروفة في القانون الاداري.

ما يلفت النظر ان المجلس الدستوري أثار عفواً هذا السبب ثم ردّه لعدم توافره في المراجعة. جرت العادة أمام القضاء ان القاضي لا يثير عفواً سبباً من الاسباب اذا كان مردوداً كما حصل في هذا القرار موضوع التعليق .وهذا الموقف يمكن تفسيره بخصوصية المراجعة الدستورية وبحرص الدقة.

وعلى أي حال، إذا كان المشترع أراد بالعبارة المشار إليها سنّ استثناء من قاعدة (او قواعد) عامة (هنا قانون الموظفين الذي يلحظ المباراة وأصول التعيين)، فإن الاستثناء يجب أن يخدم المصلحة العامة وان يكون متوافقاً وأحكام الدستور. وان هذين الشرطين غير متوافرين في القانون المطعون في دستوريته. أما إذا كان هذا الأخير قد قصد بالعبارة المشار إليها أعلاه نظرية الظروف الاستثنائية التي من شأنها ان تقلّص الحريات العامة والحقوق الفردية بصورة موقتة لحين زوال هذه الظروف، فإن هذه الظروف الاستثنائية غير متوافرة في القانون المطعون في دستوريته وفق ما بيّنه قرار المجلس الذي:

- أعلن حقه في مراقبة ممارسة السلطة التشريعية لحق سن قوانين لا تأتلف مع الدستور وبالاستناد الى الظروف الاستثنائية.

- رأى ان نظرية الظروف الاستثنائية غير متوافرة في القضية المعروضة وذلك لسببين: الأول، انه لا يُلاحظ من الاسباب الموجبة للقانون وجود ظروف استثنائية بعد مرور عشر سنوات على المباراة.

السبب الثاني انه لا علاقة للاستثناء غير المبرر لا بالانتظام العام ولا باستمرارية مرفق عام ولا بالحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية في المديرية العامة للامن العام.

اثارة نظرية الظروف الاستثنائية يثير السؤال التالي: هل نظرية الظروف الاستثنائية موجودة على صعيد السلطة التشريعية؟

الجواب هو ان نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية ادارية تطبقها السلطة التنفيذية والادارات العامة المعنية في حال توافرت شروطها وذلك تحت رقابة القضاء الاداري اللاحقة. غير انه لا شيء يمنع المشترع من سن قوانين مسبقة تتعلق بحالة الطوارئ.

أ. نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية ادارية تطبقها الادارة

ترمي نظرية الظروف الاستثنائية في جوهرها الى توسع صلاحيات السلطات الادارية بالقدر اللازم حتى تتمكن من اتخاذ الاجراءات التي يفرضها الطابع الاستثنائي للظروف. نشأت هذه النظرية في البداية تحت تسمية "نظرية صلاحيات الحرب" من قرارين لمجلس شورى الدولة الفرنسي مرتبطين بظروف الحرب العالمية الاولى (١٩١٤-١٩١٨).

CE 28 juin 1918, Heyriès, p. 651,S 1922.3.49, note M. Hauriou ; 28 fév. 1919, Dmes Dol et Laurent, p. 208, RDP 1919, p. 338, note G. Jèze, S1919.3.33, note M. Hauriou.

No. 1098 B – *La théorie des circonstances exceptionnelles*. (…) Elle (la théorie des circonstances exceptionnelles) est telle qu'elle assure l'extension des pouvoirs des autorités admistratives **autant qu'il le faut** pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des circonstances. (…).

R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 8e édit.

مبرّر هذه النظرية يخضع لتوافر ثلاثة شروط رسمها القضاء الاداري وهي التالية:

١. يجب ان يكون الوضع استثنائياً حقاً. الاحداث التالية يمكن أن تولد ظروفاً استثنائية: الحرب، الثورة، خراب كبير ناتج عن اعصار أو هزة أرضية، ثوران بركاني، اضطراب في المرافق العامة تسبب بفوضى وألحق أضراراً جسيمة نظراً لحجمه ومدته. لا يشترط بالظروف الاستثنائية ان تشمل كامل اقليم الدولة بل قد تقتصر على مدينة او منطقة.

٢. يجب أن تكون الادارة بفعل الظروف الاستثنائية قد استحال عليها التحرك والعمل وفقاً لمبدأ الشرعية. والعجلة في اتخاذ القرار والعمل يكون من شأنها في غالب الأحيان ان تثبت هذه الاستحالة.

٣. ان المصلحة التي تبرر التضحية بمبدأ الشرعية يجب أن تكون ذات أهمية كافية كمصلحة الدفاع الوطني، اعادة النظام، تأمين استمرارية عمل المرافق العامة الاساسية للحياة الوطنية والمحلية.

في حال توافرت هذه الشروط الثلاثة مجتمعة تستطيع السلطات الادارية وبالمقدار الذي تمليه الظروف الاستثنائية ان تتجاوز القواعد الاجرائية والشكلية وان تخرق توزيع الصلاحيات بين السلطات الادارية، هذا فضلاً عن تجاوز القواعد الاساسية (les règles de fond).

تتيح ايضاً الظروف الاستثنائية للسلطة الادارية ان تتجاوز الاختصاص المحفوظ للمشترع او للسلطة القضائية. على سبيل المثال تستطيع الحكومة ان تقرر تعليق تطبيق القانون بموجب مرسوم تتخذه).

فضلاً عن ذلك تتيح هذه النظرية للسلطات الادارية المساس بالحريات العامة، كما تفتح أمام المواطنين (المحكومين) امكانية الحلول محل السلطات العاجزة واتخاذ الاجراءات التي يعود لهذه السلطات وحدها حق اتخاذها . وللمزيد من الاطلاع يراجع:

R. Chapus, *op. cit.*, no. 1099-1100-1101-1102.
R. Odent, *Contentieux administratif*, 1970 – 1971, pp. 2825.

من هذا العرض المقتضب لنظرية الظروف الاستثنائية يتبيّن بوضوح أنها نظرية لصالح السلطة التنفيذية والادارات العامة التي تقع عليها مهمة التصدي للظروف الاستثنائية ومعالجة نتائجها بالسرعة القصوى. لكن لا شيء يمنع المشترع من اصدار تشريع يعالج ظروفاً استثنائية مرتقبة الحصول في المستقبل او قائمة طالت مدّتها.

ب- امكانية التشريع في مجال الظروف الاستثنائية

تجدر الاشارة الى ان بعض التشريعات استوحت نظرية الظروف الاستثنائية كقوانين الطوارئ والتشريع الفرنسي القديم حول حالة الحصار l'état de siège. لعل أهم نص يرتكز على هذه النظرية هو المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الحالي (دستور ١٩٥٨) التي خوّلت رئيس الجمهورية في حال وجود تهديد جسيم ومباشر يمسّ مؤسسات الجمهورية واستقلال الامة وسلامة الاقليم وتنفيذ التعهدات الدولية وعندما يتوقف سير عمل السلطات الدستورية، ان يتخذ الاجراءات التي تفرضها هذه الظروف بعد استشارة الوزير الاول ورئيسي المجلسين والمجلس الدستوري. ويلتئم البرلمان حكماً ولا يمكن حلّ المجلس الوطني في خلال ممارسة الصلاحيات الاستثنائية. هذا مع العلم بأن قرارات رئيس الجمهورية في تطبيق هذه المادة لا تخضع لمعاملة التوقيع الوزاري.

هذا النص الاستثنائي لُحظ لمواجهة الظروف الاستثنائية. ذلك ان الشرعية العادية قد لا تفي بالغرض لمواجهتها. فهذا الموقف كما نظرية الظروف الاستثنائية بوجه عام تمليهما فلسفة نظرية الظروف الاستثنائية ومبرراتها، وقد عبّر عنها العلامة "او دون" ببلاغة اذ كتب ما تعريبه:

"إن أهمية دراسة نظرية الظروف الاستثنائية هي مزدوجة . فأولا من جهة فلسفة القانون العام، فإنها مبنيّة بكاملها على تفوّق مفهوم المصلحة العامة وعلى حماية الدولة التي تتغلّب على أيّ اعتبار آخر. فعندما تكون حياة البلاد مُهدّدة تطغى الضرورات الآنية على اهتمامات الشرعية. ففي هذه الحالة وعندها فقط تتغلّب غائيّة finalité المؤسسات على الاجراءات الشكلية كما تتغلّب المشروعية légitimité على الشرعية légalité وروح المؤسسات على حرفيّة النصوص.

"وتتجلّى ثانياً أهمية نظرية الظروف الاستثنائية على صعيد التقنيّة القانونية . فتطوّر هذه النظرية يظهر كيف ان مفهوماً اجتهادياً يولد فيتوطّد ويتوضح وينتشر فيتناوله المشترع (مرسوم ١٠ كانون الثاني حول صلاحيات مفوضي الجمهورية ، وقانون ٣ نيسان ١٩٥٥ بشأن حالة الطوارئ) ويحظى أخيراً بتكريس دستوري (المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨) " .

Odent, *op. cit.*, pp. 282 et s.

بالعودة الى قرار المجلس الدستوري ، يلاحظ أنه أقرّ للمشترع بإمكانية سن قوانين لا تأتلف مع أحكام الدستور من أجل التصدي لظروف استثنائية معيّنة كما اقر بحقه في ممارسته

رقابته على مثل هذه القوانين وذلك في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف وبحقه في التثبت من مبرّرات هذه القوانين الاستثنائية المطعون في دستوريتها.[١]

ويفهم من حيثيات قرار المجلس الدستوري، ان هذا الأخير يتكلم عن قوانين استثنائية تعالج ظرفاً أو ظروفاً استثنائية محدّدة. وهذا لا يعني طبعاً أنه لا يحق له ان يراقب قانوناً استثنائياً لا يأتلف مع أحكام الدستور سُنَّ من أجل التصدي لظروف استثنائية محتملة في المستقبل (قوانين الطوارئ مثلاً). وكي يتمكن المشترع من سن قانون يتعلق بظرف استثنائي معيّن فهذا الأمر يفترض استمرار هذا الظرف مدة طويلة نسبيًّا.

أما بشأن التثبت من وجود الظروف الاستثنائية فقد اعتمد المجلس الدستوري على الاسباب الموجبة للقانون المطعون في دستوريته . كما بوسعه ان يرتكز الى قرينة معيّنة كما فعل في قراره هذا حيث لاحظ مرور عشر سنوات على المباراة ولا يعقل بالتالي ان ينشأ ظرف استثنائي فجأة بعد هذه المدة الطويلة، اذ كان بوسع الادارة المختصة ان تُصحّح الخلل الذي يشوب المباراة وتملأ بالتالي الشواغر بالمرشحين الناجحين. اما وقوف الادارة مكتوفة اليدين بانتظار حكم القضاء الاداري فليس من شأنه أن يتولَّد عنه ظرف استثنائي.

يضيف القرار معلِّلا ان الاستثناء بهدف ترقية مفتشين في الأمن العام "لا علاقة له بالانتظام العام ولا باستمرارية المرفق العام ولا الحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام".

فضلاً عن كل ما تقدم، تلحظ قوانين الوظيفة العامة وسائل قانونية لملء الشواغر باللجوء الى المناقلات والتشكيلات والوكالة والتكاليف الادارية، بوسع الادارة المختصة ان تستخدمها بانتظار الاعلان عن المباراة واجرائها واعلان نتائجها وملء الشواغر بالناجحين.

---

١. المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر في ٥ آب ١٩٦٧ (اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية) وقد نصت المادة الاولى على اعلان "حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية او في جزء منها: عند تعرض البلاد لخطر مداهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة او اعمال او اضطرابات تهدد النظام العام والأمن او عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة".

آ. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

اعتبر قرار المجلس الدستوري ان القانون المطعون في دستوريته جاء مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، مذكراً بداية بمرتكزات هذا المبدأ متوقفاً عند التوازن بين السلطات وتعاونها قبل ان يعين النص الذي انتهك القانون المطعون في دستوريته وهو المادة ٦٥ من الدستور.

مرتكزات مبدأ الفصل بين السلطات: أشار قرار المجلس الدستوري الى مرتكزات مبدأ الفصل بين السلطات الواردة في مقدمة الدستور وبعض مواده:

مرتكزات مبدأ فصل السلطات في مقدمة الدستور (المضافة بالقانون الدستوري رقم ١٩٩٠/١٨).

– بند (ب) الذي ضمن الحقوق والحريات من خلال الالتزام العالمي لحقوق الانسان... (مرتكز غير مباشر).

– بند (ج) لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة... (مرتكز غير مباشر).

– بند (ه): النظام (النظام اللبناني) قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

مرتكزات مبدأ فصل السلطات في الدستور

– الفصل الثاني من الدستور (اللبنانيون وحقوقهم وواجباتهم) الذي ضمن الحقوق والحريات في العديد من مواده ومنها المواد ٧-٨-٩-١٠-١٢-١٣-١٤-١٥ (مرتكز غير مباشر).

– حدد الدستور مهام كل سلطة من السلطات الثلاث فأناط السلطة الاشتراعية بمجلس النواب والسلطة الاجرائية بمجلس الوزراء والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف درجاتها. ولكن قرار المجلس الدستوري لم يشر الى المواد الدستورية التي حددت هذه المهام وهي:

المادة ١٦: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

المادة ٧: "تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً للدستور".
المادة ٢٠: "السلطة القضائية" تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها...".

المادة ٦٥: وهي المادة الوحيدة التي ذكرها القرار والمتعلقة مباشرة بالقانون المطعون في دستوريته والتي حددت صلاحيات مجلس الوزراء ومن بينها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون. وان هذه الصلاحية تتضمن ايضاً صلاحية ترقيتهم وفق القانون. وبالتالي ان استناد القرار الى الاحكام الصريحة للمادة ٦٥ من الدستور يشكل التعليل الرئيسي والكافي بحدّ ذاته لابطال القانون المطعون في دستوريته.

أما المرتكزات (القواعد المرجعية) غير المباشرة التي وردت في القرار فهي تنطوي ضمنياً على مبدأ فصل السلطات لانه لا يمكن تصور نظام ديمقراطي يؤمن بالحريات العامة وبالحقوق الاساسية للمواطنين بدون مبدأ فصل السلطات الذي يشكل ضمانة كبرى ضد الوقوع في الطغيان.

تجدر الاشارة الى ان قرار المجلس الدستوري شدد على وجود مبدأ فصل السلطات مشيراً الى العضو او السلطة التي تتولى التشريع وهي مجلس النواب، والسلطة الاجرائية التي يتولاها مجلس الوزراء والسلطة القضائية التي تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، غير انه لم يتوقف عند فحوى اختصاصاتها وذلك بالرغم من ان المستدعي حدد في استدعاء المراجعة ان السلطة المشترعة تختص **بوضع القواعد القانونية العامة** التي لا يمكن ان تستهدف أشخاصاً محددين سلفاً، وانه يعود للسلطة التنفيذية **تطبيق هذه القواعد العامة** على جميع من تتوافر فيهم شروط تطبيقها. ولولا صراحة نصّ المادة ٦٥ من الدستور التي حدّدت اختصاصات مجلس الوزراء، لكان المجلس الدستوري تطرق الى معيار التفريق بين اختصاصات كل من مجلس النواب (السلطة المشترعة) ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) (لطفاً يراجع اعلاه ما ورد بشأن معيار التفريق).

ب. التوازن والتعاون بين السلطات

تطرق قرار المجلس الدستوري لمفهوم التوازن والتعاون بين السلطات.

التوازن بين السلطات: جاء في القرار ان التوازن بين السلطات "يعني التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أية سلطة على سلطة أخرى". هذا التحديد يعني موجب احترام كل سلطة حدود صلاحيات السلطتين الاخريين وعدم تجاوزها تحت طائلة الوقوع في الطغيان وتالياً تصبح الحريات مهددة على ما عبّر عنه مونتسكيو في مؤلفه روح الشرائع:

"… mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? La vertu même a besoin de limites.

« Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » (Montesquieu, cité par J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12e édit., p. 111).

حسب مونتسكيو لتجنب اساءة السلطة او الطغيان يجب على السلطة وفق ترتيب الاشياء أن توقف السلطة الاخرى عند حدِّها. المقصود هنا بالأكثر هو السلطتان التشريعية والتنفيذية. لتجنب الطغيان برأي مونتسكيو يجب تزويد كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بحق التقرير faculté de statuer وبحق المنع faculté d'empêcher. فيجب ان تزوّد السلطة التشريعية عند الاقتضاء بإمكانية منع السلطة التنفيذية من تجاوز حدودها. وهذه الأخيرة يجب ان يكون بمقدورها منع السلطة التشريعية من تجاوز حدودها. ففي النظام البرلماني يمكن لسلطة المراقبة (وهي البرلمان) ان تقلب الحكومة. ولكن يجب أيضاً اعطاء هذه الأخيرة حق احالة ممثلي الامة او الشعب امام جمهور الناخبين وذلك بممارستها حق الحلّ.

V.J. Gicquel, *op. cit.*, pp. 112-113

اذا كان قرار المجلس الدستوري لم يشر الى كيفية تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الدستور اللبناني لحظ ادوات هذا التوازن بيد كلٍ من مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

- **بالنسبة الى مجلس النواب،** ان المادة ٦٤ أعطته حق منح أو حجب الثقة عن الحكومة الجديدة المشكلة، كما ان المادة ٦٨ خوّلته حق سحب الثقة من أحد الوزراء وفقاً للمادة ٣٧ وعلى هذا الوزير ان يستقيل، والمادة ٣٧ نصت على ان حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب، ناهيك بالمادة ٦٩-١- و التي خوّلت مجلس النواب حق نزع الثقة من الحكومة بمبادرة من قبله.

- **بالنسبة الى السلطة الاجرائية،** ان التوازن الحقيقي بينها وبين المشترع لا يتحقق إلاّ باعطائها ادوات ضغط على المجلس النيابي ومن هذه الادوات حق طرحها الثقة بنفسها (المادة ٦٩ دستور) وحق حل مجلس النواب والدعوة الى انتخابات جديدة عند تخلّف هذا الاخير عن القيام بواجباته وفي الازمات السياسية الكبيرة. وهذا الحق لحظته المادتان ٢٥ و٥٥ من الدستور ، إلاّ أن هذا الحل يجب ان يقرره مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الجمهورية (المادة ٥٥) بأكثرية ثلثي اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها (المادة ٦٥). وهذه المادة الاخيرة حددت حالات حلّ مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية لغير اسباب قاهرة بحالتين : ١- الامتناع عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر . ٢- في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

فضلاً عن هذه المواد المذكورة فقد لحظت المادة ٧٧ من الدستور والمتعلقة بتعديله إمكانية حل مجلس النواب الذي يصر على اقتراحه تعديل الدستور بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً. فلرئيس الجمهورية عندئذ أما اجابة رغبة مجلس النواب واما الطلب من مجلس الوزراء حلّه.

بالتدقيق بالنصوص الدستورية التي تتناول حلّ مجلس النواب يتبيّن ان حالات الحل هي ضيقة فهي لا تتناول مثلاً عدم قيام المجلس النيابي بدوره التشريعي كما يجب (مثلاً عرقلة مشاريع القوانين المحالة إليه وعدم طرح مشاريع القوانين المعجلة المحالة اليه سنداً الى المادة ٨٥ دستور) وقيام مجلس النواب بالتمديد لنفسه بدون أي مبرّر. أضف الى ذلك أن موافقة مجلس الوزراء على طلب الحلّ وبأكثرية ثلثي اعضاء الحكومة حسب مرسوم تشكيلها يجعلان هذه الموافقة صعبة جداً باعتبار الوزراء عادة هم من النواب ولا مصلحة لهم وللكتل البرلمانية التي يمثلون في حلّ المجلس النيابي . لذا وباختصار ان اداة حلّ مجلس النواب اصبحت غير

فعّالة بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٠ وأصبحت البلاد بالتالي بدون حكم لحل الازمات السياسية الكبيرة ولا مندوحة من إعادة اعطاء حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، باعتباره الحَكَم الاعلى في الدولة وحامي الدستور والمؤسسات وفق المادة ٥٠ من الدستور.

مبدأ التعاون بين السلطات: ان مبدأ التعاون بين السلطات هو بطبيعة الحال نتيجة الأخذ بالفصل المرن في ما بينها. فخلافاً لـ "دي مالبرغ، راى م. هوريو في **روح الشرائع** ان مونتسكيو كان يدين بالفصل المرن بين السلطات الذي يفرض التعاون في ما بينها مستنداً في تحليله الى مقاطع شهيرة من "روح الشرائع"[٢]. وعودة الى زمن مونتسكيو، يلاحظ أنه ميّز بين ثلاث سلطات كانت تتمتع فعلياً باختصاصات سياسية وتلعب كلها دوراً سياسيا. غير أنه منذ الثورة الفرنسية اقصيت السلطة القضائية عن السياسة ونفيت في حقل المنازعات القضائية (le contentieux) واعتاد رجال الفقه عندما يعالجون موضوع فصل السلطات على عدم ايلاء السلطة القضائية أهمية تذكر [٣].

يرى البعض[٤] ان مونتسكيو اقترح نظام توازن وظيفي فيه السلطة تراقب السلطة ولم يستعمل قط عبارة "فصل السلطات" انما استعمل كلمة "فصل" فقط بالنسبة الى السلطة القضائية التي ارادها مستقلة ومنفصلة عن سائر فروع الحكم، كما يرى ان عبارة "تقسيم الصلاحيات او توزيعها" مناسبة اكثر.

يتضح من عرض أهداف نظرية فصل السلطات ومن مفهومها انها نظرية تحاول مكافحة الاستبداد وضمان الحريات. وهذه الغاية تطابق غاية الرقابة على دستورية القوانين التي ترمي الى منع المشترع من تجاوز دائرة اختصاصه المحدد في الدستور والى حماية حقوق الافراد وحرياتهم.

---

2. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édit., pp. 353-355.
3. M. Hauriou, *op. cit.*, p. 350 ; A. Hauriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7e édit., 1980, Montchrétien, p. 229 et s.
4. Gisbert. H. Flantz, « La signification de la séparation des pouvoirs », in *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Economica, 1984, p. 93.

بعد هذه الملاحظات، يتعيّن علينا ان ننظر الى مبدأ التعاون بين السلطات على كونه تعاونا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا ما يستشف من قرار المجلس الدستوري عندما حدد مفهوم هذا التعاون وحدوده.

مفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: يقوم التعاون على تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى وعدم عرقلة عملها وذلك من أجل انتظام عمل السلطتين وتفعيل دورهما خدمة للصالح العام . ومن الامثلة البينة لهذا التعاون عملية التشريع. فالحكومة تحيل مشروع القانون الى المجلس النيابي بموجب مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية وعلى رئيس مجلس النواب أن يطرح مشروع القانون للمناقشة وعلى المجلس النيابي من خلال لجانه المختصة ان يدرس مشروع القانون ثم يطرح على الهيئة العامة للتصويت عليه. وبعد هذه العملية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار ونشر القانون المصوت عليه في الجريدة الرسمية ويصبح بالتالي نافذاً وعلى الحكومة وأجهزتها المختصة ان تسهر على حسن تطبيقه وعند حصول مخالفة لهذا القانون او نشوء نزاع بشأن تطبيقه يقوم القضاء المختص بفصل النزاع او انزال العقوبة التي تستدعيها المخالفة عند الاقتضاء.

هذا المثل لا يشير فحسب الى كيفية التعاون بل يظهر ايضاً تكاملاً في دور السلطات. وهذا التكامل لا يتحقق بصورة كاملة إلاّ بقيام السلطة القضائية بدورها ولو كان دورها هذا هو مستقل عن دور السلطتين الأخريين.

حدود التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: عيّن قرار المجلس الدستوري حدود هذا التعاون في حدّين: **الاندماج والحلول**. التعاون بين هذين السلطتين **لا يعني اندماجهما** ويجب ان يقف عند حدود الفصل في ما بينهما. وبعبارة أخرى يجب أن يقف التعاون عند حدود صلاحية كل سلطة من دون أيّ تجاوز لها.

أمّا الحدّ الثاني للتعاون وفق ما رسمه قرار المجلس الدستوري **فهو حظر حلول سلطة مكان سلطة أخرى**. فلا يجوز أن يؤدي التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الى حلول سلطة مكان سلطة أخرى وممارسة صلاحيّاتها. وذلك خلافاً لما هو عليه الحال في الادارة حيث

– مثلاً – بوسع سلطة الوصاية ان تحل محلّ الجماعة العامة الموصى عليها وذلك ضمن شروط محددة في القانون (المادة ١٣٥ من قانون البلديات) .

القانون المطعون في دستوريته تجاوزت فيه السلطة الاشتراعية حدود صلاحياتها وقامت بممارسة صلاحية تدخل حصراً وصراحة بموجب المادة ٦٥ من الدستور في صلاحيات السلطة الاجرائية . وبعبارة أخرى أحلّت السلطة المشترعة نفسها محل السلطة الاجرائية.

***

السبب الثاني: مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون

الأسس القانونية لمبدأ المساواة: من الملفت ان المراجعة طعناً في دستورية القانون أسست على الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي جاء فيها أن

"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية ، تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل".

في حين ان المادة ٧ من الدستور نصت ايضاً على مبدأ المساواة أمام القانون بقولها: "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم".

كما ان الدستور كرّس في المادة ١٢ مبدأ المساواة بين اللبنانيين في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلاّ من حيث الاستحقاق والجدارة.

يتبيّن من حيثيات قرار المجلس الدستوري انه اكتفى بالارتكاز الى هذا النص الأخير.

ولكن تجدر الاشارة الى أن ثمة نصوصاً أخرى كرست مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة وهي:

– المادة ١/٢١ من الشرعة العالمية لحقوق الانسان:

“toute personne a droit à accéder, dans des conditions d’égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

مع العلم بأن هذه الشرعة أصبحت جزءاً من دستورنا اذ جاء في مقدمته:

"ب- لبنان عربي الهوية والانتماء (...) كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها **والاعلان العالمي لحقوق الانسان**. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

بحسب اجتهاد المجلس الدستوري **(**قرار رقم ٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠، صادر، في المجلس الدستوري ١٩٩٣-٢٠٠١، ص ٧٦**)** تتمتع المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور بالقوّة الدستورية.

المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ونصها:

"يحق ويتاح لكل مواطن، دون أي تمييز بسبب أحد الاعتبارات المنصوص عليها في المادة ٢ ودون أي قيد غير معقول، القيام بما يلي :

أ- ...

ب- ...

ج- تولي الوظائف العامة في بلده على قدم المساواة عموماً ."

أما الاعتبارات المشار إليها والمنصوص عليها في المادة ٢ من العهد الدولي المذكور فهي التالية:

"العرق، أو اللون أو الجنس أو اللغة او الدين أو الرأي السياسي أو غيره، الاصل القومي او الاجتماعي، أو الثروة او النسب او غير ذلك من الاسباب" (المادة ١/٢).

لما كان لبنان قد انضم الى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فتكون سلطاته وعملاً بأحكام المادة ٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية ملزمة باحترام أحكامه التي تتفوّق على القانون.

لكن نظراً لخصوصية النظام اللبناني الطائفي ما زال مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة محكوماً بمبدأ المناصفة بين المسلمين والمسيحيين بالنسبة الى وظائف الفئة الاولى وما يعادلها (المادة ٩٥ من الدستور).

تطبيق مبدأ المساواة من قبل المجلس الدستوري في القرار رقم ٢٠١٢/٢: يبدأ قرار المجلس الدستوري بتحديد مفهوم مبدأ المساواة في الحيثيتين التاليتين:

"وبما ان المساواة لا تعني المساواة بالمطلق ، انما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني نفسه،

"وبما ان المشترع يستطيع ان يميز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على أن يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون".

المساواة إذاً ليست مطلقة انما تطبق بين المواطنين الخاضعين لوضع قانوني واحد او الذين هم في وضعية قانونية مماثلة: كالأطباء والمهندسين والمحامين... وفي نطاق الوظيفة العامة كالمحافظين والسفراء والمدراء العامين وكل فئة أخرى من الموظفين.

أقر المجلس الدستوري للمشترع بحقه في التمييز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان والأصح ثلاثة شروط هي التالية:

- وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة. وهذا الشرط ورد في الحيثية السابقة.
- توافر المصلحة العامة التي تبرّر عدم المساواة.
- ان يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون.

ثم ينتقل القرار الى القانون المطعون في دستوريته فيستنتج بحق ان الذين تقدموا الى المباراة في العام ٢٠٠٢ لتطويع ضباط أمن عام "كانوا في الوضع والمركز القانوني عينهما".

بعد ذلك يتابع فيطبق على القضية أحكام المادة ١٢ من الدستور التي تنص على انه "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لاحد على الآخر إلاّ من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون".

يتوقف المجلس الدستوري عند المباراة التي تحدد مستوى الاستحقاق والجدارة ولكنه لم يتوقف عند الشروط التي ينص عليها القانون. فالمواطن المرشح للوظيفة العامة يتعرض لتصفيتين: التصفية الأولى تفرضها الشروط العامة للتوظيف (السن – لبناني منذ اكثر من عشر سنوات – الشهادة العلمية – حسن السيرة) ويلي هذه العملية إعلان لائحة المقبولين للاشتراك في المباراة او الامتحان. فعلى هذا المستوى يكون التفريق جائزاً بفعل القانون الذي حدد شروط الاشتراك في المباراة أو الامتحان.

أما التصفية الثانية، فهي تجري بين جميع المرشحين المقبولين للاشتراك في المباراة او الامتحان. فالمباراة والامتحان هما تقنيتان تهدفان الى اختيار أفضل المرشحين ويحددان بالتالي مستوى الاستحقاق والجدارة.

ان مفهوم المباراة يختلف عن مفهوم الامتحان . فبالنسبة الى الناجحين في الامتحان (لوظائف الفئة الرابعة وما دون)لا تلزم الادارة عند التعيين باحترام تسلسل النجاح . وذلك خلافاً للمباراة التي تلزم الادارة عند التعيين باحترام تسلسل النجاح على اساس العلامات التي ينالها كل مرشح ناجح. وبالتالي ان الادارة بوسعها التمييز بين الناجحين على اساس الاستحقاق والجدارة.

اذن أين يطبق مبدأ المساواة بين المواطنين الراغبين في تولي الوظائف العامة ؟

يطبق مبدأ المساواة أولاً بين المرشحين الذين تتوافر فيهم شروط الاشتراك في المباراة او الامتحان. وبعبارة أخرى لا يجوز إلاّ لمن تتوافر فيه هذه الشروط ان يشترك في المباراة او الامتحان.

ويطبق ثانياً مبدأ المساواة على جمهور المرشحين المقبولين للاشتراك في الامتحان او المباراة بحيث تطرح على جميع المرشحين الاسئلة نفسها فضلاً عن اجراءات أخرى تضمن نزاهة المباراة والامتحان، كتعيين لجنة فاحصة حيادية تشرف عليهما وتقوم بالتصحيح وباعلان النتائج.

لكن ما ان تعلن نتائج المباراة حتى يصبح التفريق او التمييز بين المرشحين جائزاً وذلك على اساس تراتبية النجاح التي تفرض احترام تسلسل النجاح عند التعيين في الوظائف الشاغرة

موضوع المباراة. وهذا التفريق يجد مرتكزه في المادة ١٢ من الدستور التي أقرّت التمييز بين المرشحين للوظائف العامة ولكن فقط من حيث الاستحقاق والجدارة.

تجدر الاشارة الى ان موقف المجلس الدستوري اللبناني من مبدأ المساواة لا يختلف عما استقرّ عليه الاجتهاد الاداري واجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي:

René Chapus, *Droit adm. général*, Tome 1, 8° édit.
No. 100-2° – Le principe de l'égal accès des nationaux aux emplois publics (…).
- Le principe d'égalité entre les candidats à un concours (…)
No. 212 – Le principe de l'égalité des membres d'un même corps.
René Chapus, *op. cit.*, tome 2, 7e édit., p. 191.

والمجلس الدستوري الفرنسي – كما مجلس شورى الدولة – اعتبر مبدأ المساواة ذا قيمة دستورية غير انه لم يوضحّ في قراراته مفهوم هذا المبدأ خلافاً لما سار عليه اجتهاد القضاء الاداري واجتهاد مجلسنا الدستوري الذي ظهر متقدماً في هذا المجال.

موقف المجلس الدستوري السابق من مبدأ المساواة: سنحت الفرصة للمجلس الدستوري اكثر من مرة ليتطرق لمبدأ المساواة . في قراره تاريخ ٢٠٠٠/٢/١ فصل طعناً في دستورية القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨ الذي يرمي الى نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية لخرقه مبدأ المساواة المنصوص عليه في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور ومبدأ المساواة في الوظيفة العامة المنصوص عليه في المادة ١٢ من الدستور. ومبدأ المساواة المدعى بخرقه هو المساواة في المعاملة بين الموظفين. وقد ردّ المجلس الدستوري المراجعة مبرراً موقفه **بالسبب المعقول**. ونكتفي بايراد احدى حيثيات القرار :

"وبما ان خرق مبدأ المساواة في المعاملة بين الموظفين يكون متوافراً عندما يقيم القانون تمييزاً لا يمكن تبريره بسبب معقول، بالنظر للحالة الواقعية التي يعالجها المشترع، وبالتالي عندما يكون السبب معقولاً فيكون التمييز في المعاملة مبرراً".

غنيّ عن البيان ان معيار "السبب المعقول" هو معيار غير موضوعي ويتصف بالخطورة في حال تكرار استعماله ونلاحظه في اجتهاد المحكمة العليا في الولايات المتحدة

الاميركية. وهذا المعيار على أي حال لا سابق له في الاجتهاد الاداري . غير أن قرار المجلس الدستوري حرص على تلطيف هذا المعيار بموازنته بين ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية وبين ملاك الملحقين الاغترابيين في وزارة المغتربين لكونهما ملاكين قريبين قانوناً وطبيعياً من بعضهما، خصوصًا أنّ الملحقين الاغترابيين قد عيّنوا أصلاً لكي يلتحقوا بالبعثات الدبلوماسية (يراجع: المجلس الدستوري، ١٩٩٣-٢٠٠١، ص ٤٧).

سنحت الفرصة أيضاً للمجلس الدستوري بأن يتناول مبدأ المساواة بمناسبة الطعن في الفقرة الثانية من المادة (١) الجديدة من القانون رقم ٢٩٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٤/٣ (تعديل بعض أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم /١١٦١٤/ تاريخ ١٩٦٩/١/٤ **المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينيّة العقارية في لبنان)** (قرار رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ صادر في المجلس الدستوري ١٩٩٣-٢٠٠١ ص ٧٦) . وقد ردّ المجلس الدستوري المراجعة لعدم مخالفة القانون المطعون في دستوريته للدستور او لقاعدة ذات قوّة دستورية .

لكن ما يلفت الانتباه ان المجلس الدستوري اللبناني أخذ باجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي مستشهداً بحيثية مقتطفة من احد قراراته ، وقد اقرّ بإمكانية المشترع الخروج عن مبدأ المساواة "**عند وجود اوضاع قانونية مختلفة ومميزة بين الأفراد وعند اختلاف الحالات او عندما تقضي بذلك مصلحة عليا، واذا كان هذا التمييز مرتبطاً بأهداف التشريع الذي يلحظه**" .

هذا الحل كان كلاسيكياً لولا اضافة عبارة "مصلحة عليا". علماً بأن هذه العبارة تعني la raison d’Etat وقد استخدمها القضاء الاداري في الماضي لرد الطعون الموجهة ضد اعمال الحكم les actes de gouvernement ومعيار المصلحة العليا هو معيار سياسي لا قانوني يخلو من الموضوعية والدقة.

لكن من التدقيق في قرار المجلس الدستوري وبعد مقارنة الحيثية رقم ٢ بالحيثية الفرنسية المستشهد بها يتبيّن اننا أمام خطأ مطبعي او خطأ في التعريب. فالنص الفرنسي تضمّن عبارة "pour des raisons d’intérêt général" وقد نقلت الى العربية بعبارة "عندما تقضي بذلك مصلحة عليا" والاصح "عندما تقضي بذلك المصلحة العامة".

تكرّر هذا الخطأ في حيثية اخرى لاحقة (صادر صفحة ٧٩) ونصّها:

"**ويما ان المصلحة العليا يمكنها ان تبرر أي قيد لحق الملكية، حتى في ما يتعلق بالمواطنين انفسهم، على الرغم ان حق الملكية في هذه الحالة هو حق مصان دستوراً**".

بالعودة الى النص الفرنسي المستشهد به بعد هذه الحيثية يتبيّن ان المقصود "بالمصلحة العليا" هو أيضاً المصلحة العامة وهذا الأمر يتحصّل بوضوح من الجملة الفرنسية الاخيرة التي جاء فيها:

“… Il (le droit de propriété) subit des “limitations exigées par l’intérêt général », ce dernier étant laissé à l’appréciation du législateur. »

غير أن استخدام القرار رقم ٢٠٠١/٢ لعبارة "المصلحة العليا" في الحيثيتين ما قبل الأخيرة جاء في محله. ذلك ان القرار حصر فيهما الكلام على تملك غير اللبنانيين الحقوق العينيّة العقارية في لبنان . فهؤلاء ليسوا بمواطنين لبنانيين حتى يسري لمصلحتهم مبدأ المساواة في هذا المجال على قدم المساواة مع اللبنانيين. ويعود للدولة اللبنانية في ضوء مصلحتها العليا ان تمنع تملك غير اللبنانيين (رفض التوطين المكرس بالفقرة ط من مقدمة الدستور مثلاً) أو ان تسمح بتمليكهم ضمن قيود تحددها لهم .

***

السبب الثالث : مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية

نصّ دستورنا صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث. المرة الاولى في الفقرة "هـ" من المقدمة حيث جاء :

"النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

واستعمال المشترع الدستوري لصيغة الجمع (السلطات) يشمل السلطات الثلاث المعروفة في العلم الدستوري (السلطة المشترعة – السلطة الاجرائية – السلطة القضائية).

ونصّ في المرة الثانية بصورة اكثر صراحة في المواد ١٦ و١٧ و٢٠ على استقلال كل سلطة من هذه السلطات مخصصاً المادة ٢٠ للسلطة القضائية.

المادة ٢٠ – " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون...".

استند قرار المجلس الدستوري – ولا ريب – الى هذه النصوص في قراره (ص ٨ و٩) موجزاً اياها بحيثيتين قصيرتين جداً حيث جاء:

"بما ان الدستور نصّ صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،
"وبما ان الدستور نصّ على استقلالية السلطة القضائية".

السؤال الذي طرحه المجلس الدستوري على نفسه هو التالي : "هل يحق للسلطة الاشتراعية أن تسنّ قانوناً يستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها امام مجلس شورى الدولة ؟

الجواب كان طبعاً بالنفي وموجزاً:

"وبما انه لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحّتها ، ووضع قانون يستند الى هذه المباراة ،
"لذلك يعتبر القانون موضوع الطعن مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية" .

هذا التعليل المقتضب كافٍ بحد ذاته. ولكن تستوقفنا كلمة "**تستبق**" التي استخدمها قرار المجلس الدستوري، والتي تفيد ان إستباق قرار القضاء هو محظر بموجب مبدأ فصل السلطات. وبعبارة اخرى – وبالمعاكسة a contrario – ان عدم الاستباق جائز أي يجوز للسلطة المشترعة ان تتدخّل بعد صدور حكم القضاء. علماً بأن هذا التدخل اللاحق ينطوي على معنيين : التدخل لتنفيذ الاحكام التي تتمتع بقوّة القضية المحكوم بها وهذا المعنى هو إيجابي. فمن واجب السلطتين التشريعية والتنفيذية كل في نطاق اختصاصها ان تعمل على إحترام احكام القضاء وتنفيذها وهذا السلوك يصبّ في خانة **التعاون** بين السلطات الذي نصت عليه الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور.

أما المعنى الثاني للتدخل بعد قرار القضاء فقد يكون سلبياً يرمي الى تعديل القرار القضائي او الغائه او الحدّ من مفاعيله. ولا نخال ان مجلسنا الدستوري الموقر قد قصد اجازة هذا المدلول السلبي عندما استعمل كلمة "تستبق" التي تنطبق حصراً على الحالة المعروضة أمامه.

بالمناسبة يجدر التنويه بأن هذا القرار هو الاول الذي يتناول مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية. ولا شيء يحول في المستقبل دون أن يضع المجلس الدستوري يده على وجه آخر من أوجه مخالفة المبدأ المذكور.

وتاريخ التشريع لا يخلو من السوابق في هذا المجال ويطلق على هذه القوانين بالفرنسية تسمية les lois de validation أي القوانين المشرعنة (بكسر العين). ولهذه المخالفة الدستورية صورتان: ١) تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة. ٢) تدخّلها بعد صدور الحكم.

تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة: اذا صدر، خلال مراجعة قضائية طعنا في قرار اداري، قانون يشرعن القرار المطعون فيه بكليته فإن القاضي الاداري يعلن ان المراجعة اصبحت بدون موضوع. وهذا ما يطلق عليه بالفرنسية عبارة le non-lieu législatif والقرار المشرعن قد يكون قراراً ادارياً او مرسوماً اشتراعياً ordonnance. وشرعنة المرسوم الاشتراعي تتحقق عندما يصادق عليه مجلس النواب صراحة أو بصورة ضمنية.

أما إذا جاء القانون يشرعن أو يغطي بعض عيوب القرار المطعون فيه امام القضاء الاداري فإن هذا الاخير يتابع النظر في المراجعة بمقدار ما تكون العيوب المشكو منها خارج اطار الشرعنة:

يراجع:

René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 12e édit., no. 1069 c) le non-lieu legislatif

مع الاجتهادات القضائية الواردة تحت هذا العنوان .

تدخل السلطة التشريعية بعد صدور الحكم: ان تدخل المشترع خلال المحاكمة أو بعد صدور الحكم يشكل مخالفة لمبدأ فصل السلطات. ولكن تدخله بعد صدور الحكم يخالف ايضاً قوّة القضية المحكوم بها وموجب تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الادارة.

تجدر الاشارة الى انه قبل انشاء الرقابة على دستورية القوانين – في فرنسا أم في لبنان – كان المشترع بعض الأحيان لا يتورع عن اصدار قوانين تخالف قوّة القضية المحكوم بها أو تحدّ من مفاعيل تنفيذها. ومن حسن الحظ أن هذه الحالات هي نادرة. واذا كانت غير موثقة بالنسبة الى القانون اللبناني على حد علمنا، فإن الممارسة والاجتهاد الفرنسيين يقدمان لنا بعض الشواهد.

ذلك ان تنفيذ بعض أحكام القضاء الاداري القاضية بابطال الاعمال الادارية من شأنه ان يخلق صعوبات جدّ معقدة للادارة فضلاً عن الاضرار الجسيمة التي سيسببها هذا التنفيذ لموظفين أو مواطنين لا ناقة لهم ولا جمل في المخالفات التي تعيب شرعية القرار المبطل.

على سبيل المثال يمكن مراجعة القرارين التاليين المتعلقين بالوظيفة العامة والصادرين عن مجلس شورى الدولة الفرنسي:

CE Ass. 28 mars 1949, Chalvon – Demersay, p. 134, *RDP*, 1949, concl. B. Chenot, note G. Jèze.

(الأمر يتعلق بغلطة ارتكبتها اللجنة الفاحصة ما أدى الى ابطال مباراة الدخول الى المعهد المركزي للفنون وكان على الطلاب ان يتقدّموا من مباراة ثانية وان يعيدوا صفوفهم لو لم يصدر قانون يشرعن قبولهم وتسجيلهم).

CE 27 nov. 1964 (Fédérat. gén. des synd. chrétiens de fonctionnaires, p. 601, A. 1964, p. 690, chron.M.Puybasset et J-P. Puissochet, D. 1964, p. 671, concl. G. Braibant)

لذا اقر المجلس الدستوري الفرنسي التطابق المبدئي لقوانين الشرعنة lois de validation مع الدستور (باستثناء المواضيع الجزائية) الذي يسمح للمشترع بإتخاذ اجراءات ذات مفعول رجعي. وذلك بصورة خاصة (وفق عبارته المعروفة) "من أجل تسوية الأوضاع الناشئة عن ابطال" عمل إداري ، "باعتباره وحده يستطيع القيام بهذا الأمر":

“afin de régler, comme lui seul peut le faire les situations nées de l’annulation d’un acte administratif ».

Décision de principe, CC 22 juillet 1980, validation d’actes administratifs, p. 46, AJ 1990, p. 480 et p. 602, note G. Carcassonne, D 1981, IR, p. 356, obs. L. Hamon.

CC 13 janvier 2005, Cohésion sociale, JO 19 janvier, p. 896, RFDA 2005 p. 289, note R. Hostiou.

لكن ممارسة المشترع لحقه في الشرعنة تتطلب توافر خمسة شروط دستورية ذكرها المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته وهي التالية :

أولاً: على المشترع أن يحترم مقتضيات مبدأ فصل السلطات التي لا يمكن التخلي عنها. أي انه يجب عليه ان لا يصدم المبدأ مباشرة وان يمتنع عن رفض قرارات القضاء. وهذا يعني انه عليه ان يمتنع عن شرعنة الاعمال الادارية التي ابطلها القضاء وعن الوقوف عقبة امام تنفيذ الاحكام القضائية التي أبطلت الاعمال الادارية المعيوبة والتي أصبحت تتمتع بقوة القضية المحكوم بها.

ثانيًا: يجب احترام المبدأ الدستوري المتعلق بعدم رجعية العقوبات الجزائية.

ثالثًا: يجب ان لا يكون العمل الاداري المشرعن قد تجاهل أي مبدأ ذي قيمة دستورية.

رابعًا: يجب أن يكون قانون الشرعنة مبرّراً "بهدف المصلحة العامة الكافية" كالأهتمام بـ"المحافظة على سير العمل المستمرّ للمرفق العام" أو المحافظة على "السياق الطبيعي لحياة الموظفين الوظيفية". وهذا الاهتمام الأخير يشكل الشرعنة الغالبة.

خامسًا: وأخيراً يفرض اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي على المشترع "ان يحدّد بدقة مدى" الشرعنة وذلك بالافصاح عن عيب عدم الشرعية الذي ينوي ان يطهّره من العمل الاداري موضوع النزاع.

ولمزيد من الاطلاع على موقف المجلس الدستوري الفرنسي من القوانين المشرعنة يراجع:

René Chapus, *Droit adm. général*, tome 1, 8e édit.
No. 889 C – L'obligation d'exécuter la chose jugée, in *Droit du contentieux administratif*, 12e édit., No. 1273 et 1274.

إذا كان مجلسنا الدستوري لم يتسنّ له بعد ان يضع يده على هذا النوع من القوانين فإن ندّه الفرنسي قد سبقه في هذا المجال وأنار له الطريق باجتهاده.

***

لما كان قرار المجلس الدستوري موضوع تعليقنا جاء نتيجةً لمراجعة قدمها رئيس الجمهورية ولما كانت سدة الرئاسة هي اليوم شاغرة بسبب عجز البرلمان عن انتخاب خلف له، فما هو مصير حق ممارسة هذه المراجعة في حال مارس مجلس النواب صلاحيات تشريعية بالرغم من صراحة أحكام المادة ٧٥ من الدستور التي جعلت من المجلس النيابي "الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هيئة انتخابيّة لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر"؟

ان الاجابة على هذا السؤال تصبح أكثر الحاحاً كلما طال أمد شغور سدة الرئاسة. اذ في هذه الحالة قد تستجد أمور تتصف بطابع العجلة وتتطلب اصدار قانون معين تحت طائلة المساس بديمومة الدولة والمرافق العامة. وطبعاً هذا التشريع الاستثنائي يجب أن لا يحول دون تعيين مواعيد دورية لانتخاب رئيس للجمهورية وذلك عملاً بطبيعة مجلس النواب الذي يبقى مجلساً انتخابياً حتى انجازه هذا الاستحقاق الدستوري .

وعملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت . وبالتالي ليس ما يحول دون اقدام مجلس الوزراء على اتخاذ قرار بمراجعة المجلس الدستوري طعناً في دستورية قانون إستثنائي. علماً بأن هذا الطعن يتطلب أما قراراً بالتوافق واما قراراً بأكثرية الحضور باعتباره لا يدخل في المواضيع

الاساسية التي تتطلب موافقة أكثرية ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها (المادة ٦٥ من الدستور) .

لكن ممارسة حق مراجعة المجلس الدستوري يجب أن تتم خلال مهلة قصيرة جداً هي ١٥ يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الأخرى المعتمدة قانوناً (المادة ١٩ من قانون انشاء المجلس الدستوري رقم ١٩٩٣/٢٥٠ وتعديلاته). ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يعيّن موعد انعقاد جلسات مجلس الوزراء ويحدد جدول اعماله فإنه يبدو من الصعب تصور تقديم مراجعة طعناً في دستورية احد القوانين من قبل مجلس الوزراء اذا كان رئيس هذا المجلس غير متحمّس لهذا الأمر. وفي حال كان مهتماً للأمر فباستطاعته لوحده أن يقوم بهذا العمل عملاً بأحكام المادة ١٩ من قانون انشاء المجلس الدستوري بدون جميل سائر اعضاء مجلس الوزراء ما لم يكن الهمّ عدم الرغبة في وضع نفسه في الواجهة، عندها يعرض الموضوع على مجلس الوزراء وتقدم المراجعة باسم هذا الأخير في حال نالت موافقته.

لذلك ان الحل المكرس بالمادة ٦٢ من الدستور هو حل موقت واستثنائي. وخلو سدة الرئاسة هو جمهورية بدون رأس تفتقد الى الحامي الاول للدستور. واطالة شغور هذا المنصب هي بمثابة انقلاب على الدستور سبقه انقلاب الاكثرية النيابية التي مددت لنفسها وتاليا للمجلس النيابي مستغنية عن العودة الى الشعب مصدر السلطة والسيادة.

٢

الحق في السكن في إجتهاد المجلس الدستوري اللبناني

الدكتور سيمون بدران

استاذ محاضر في كلية الحقوق في جامعة تولون (فرنسا)

تمثّلت الحقوق السياسيّة في لبنان، في النصّ الأساسي للدستور، بالحقّ في إبداءِ الرأي قولاً وكتابةً، وحرّية الطباعة، وحرّية الاجتماع، والحقّ في تأليف الجمعيات وفي المشاركة السياسيّة. أما الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة، فإنّ الدستور، في نسخته الأصليّة في العام ١٩٢٦، وهو أقدم الدساتير المعمول بها في العالم العربي، لم يأتِ على ذكرها[١].إذ وجب انتظار التعديلات الدستوريّة سنة ١٩٩٠، إثر توقيع اتّفاق الطائف، لتضاف إلى الدستور مقدّمة تضمّنت الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة، كالعدالة الاجتماعيّة، والإنماء المتوازن للمناطق ثقافيّاً واجتماعيّاً واقتصاديّاً. "هذه التنمية التي بات إقرارها يشكّل أساسًا لوحدة الدولة ولاستقرارها، ما يعكس ضمنيًّا مشكلة في غاية الخطورة، هي مشكلة التباين والتمايز الإجتماعي والإقتصادي والثقافي بين مختلف اللبنانييّن في مناطقهم المتعدّدة، فتنعكس نتائجها سلبيّةً على حرّيات المواطنين وحقوقهم، وتشكّل معوقات تحول دون تحقّقها فعليًّا"[٢].

كأغلبيّة الدساتير التي كان معمولاً بها في بداية القرن العشرين، يُعتبر الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ "دستورًا سياسيًّا" بامتياز. وقد شكّلت الفلسفة الليبراليّة الكلاسيكيّة القاعدة الفكريّة لهذه الفئة من الدساتير، وكان الغرض منها تكبيل السلطة المطلقة وتقييدها عبر تنظيمها في نصوصٍ دستوريّةٍ مكتوبةٍ ومحدّدة. فالحقوق الطبيعيّة للإنسان، بحسب هذا التيّار الفكري، معرّضة للإنتهاك، في حال تدخّل الدولة في شؤونه.

---

[١]. باستثناء حق الملكية جاعلاً إيّاها في حمى القانون.

[٢]. القاضي طارق زياده، "عوائق حقوق الإنسان و دور المجلس الدستوري في لبنان"، الكتاب **السنوي للمجلس الدستوري اللبناني**، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ، ص. ٤٢٦.

مع تردّي الأوضاع الاقتصاديّة والاجتماعيّة لفئاتٍ واسعة في المجتمع، من جرّاء اعتماد "الليبراليّة السياسيّة"، بدأت ملامح "الدساتير الإجتماعيّة" بالظهور تحت تأثير التيّارات الاشتراكيّة والماركسيّة. فمع انتهاء الحرب العالميّة الثانية، عمدت دول كثيرة إلى المزج بين حقوق "الجيل الأوّل" وحقوق "الجيل الثاني" في دساتيرها[٣].أمّا في لبنان، فاستغلّ المشرّع الدستوريّ لحظة تعديل الدستور عام ١٩٩٠ ليضيف حقوقًا اقتصاديّةً واجتماعيّةً إلى لائحة الحقوق السياسيّة التي كان المؤسّس الدستوري قد سبق واعتمدها في سنة ١٩٢٦.

إذا كان الحقّ في السكن، الذي هو من ركائز الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة، لم يُذكر في نصّ الدستور اللبناني، فإنّ ذلك لم يمنع السلطات العامّة من اتّخاذ إجراءات لمحاولة الحدّ من أزمة السكن التي تعصف بالوطن منذ أكثر من نصف قرن، كسنّها قوانين، أو إصدارها مراسيم تنظيميّةً كانت أم تنفيذيّة... وفي العام ٢٠١٤، إنضمّ المجلس الدستوري إلى قافلة المطالبين بتدعيم الحقّ في مسكنٍ ملائمٍ، عبر تكريسه له "كهدف ذي قيمة دستوريّة"[٤].

تبعاً لكلّ ذلك، نسأل: علامَ ارتكز القاضي الدستوري لإنشاء وتكريس الحقّ في السكن؟ وما معنى اعتماده كهدف ذي قيمة دستوريّة؟ ما هي آثاره على السلطات العامّة وعلى الأفراد؟ أوَليس هنالك من احتمالٍ لوقوع صراع أو تنافس قد ينشأ بينه وبين حقوقٍ وحرّياتٍ أساسيّةٍ كان المجلس الدستوري اللبناني قد عمد إلى صونها في قراراته السابقة؟

سنحاول في هذا البحث الإجابة عن هذه الأسئلة، ملتزمين المنهج العلميّ، منطلقين من اجتهاد المجلس الدستوريّ، ونصّ الدستور اللبناني، و متجنّبين الغوص في الجانب النظري والفلسفي من الموضوع.

من ناحيةٍ أخرى، تكمن أهمّية هذا البحث في التّعريف بالحقّ في السكن، وتحديد أهميّة اعتماده كهدف ذي قيمة دستوريّة، وذلك في إطار دراسة قانونيّة مقارنة، لاسيّما مع اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، إذ لطالما استوحى واستقى القاضي الدستوري اللبناني من نظيره

---

[٣]. جاء دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية في العام ١٩٥٨، مثلاً، ليؤكّد في ديباجته الإلتزام بحقوق الإنسان كما نصّ عليها إعلان ١٧٨٩ (حريات وحقوق سياسية ومدنية) ومقدّمة دستور ١٩٤٦ (حقوق اقتصاديّة واجتماعيّة).

[٤]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

الفرنسي آليّات ومنهجيّات دستوريّة مختلفة. واعتماده للحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستوريّة دليل على هذا التقارب بين اجتهادات المجلسين.

١
ألتنصيص الدولي والدستوري للحقّ في السّكن

إعتبر المجلس الدستوري اللبناني أن الحق في السكن "هو من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة استناداً إلى الشرعات الدوليّة (...)" وأنّه "من الحقوق التي نصّ عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي التزم به لبنان في مقدّمة دستوره"[٥].

الحقّ في السكن يمتاز باعترافٍ واسعٍ على الصعيد العالمي. إذ تناوله القانون الدولي في عددٍ من المواثيق الدولية والإقليمية. إعترف به بدايةً "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"[٦] في المادّة ٢٥ منه، والتي نصّت :" لكلّ شخص حقّ في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحّة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس **والمسكن** والعناية الطبّية، وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحقّ في ما يَأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمّل أو الشيخوخة، أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه".

يتصدّر هذا الإعلان الدستور اللبناني، إذ أكّد في الفقرة (ب) من مقدّمته :

"لبنان عربي الهويّة والانتماء، وهو عضو مؤسِّس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسِّس وعامل في منظّمة الأمم المتّحدة وملتزم مواثيقها **والإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

---

[٥] المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

[٦] اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨.

مع العلم بأنّ المجلس الدستوري اللبناني كان قد كرّس القيمة الدستورية لمقدّمة الدستور في قرارٍ له، مورداً " أنّ المبادئ الواردة في مقدّمة الدستور تعتبر جزءًا لا يتجزّأ منه، وتتمتّع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها (...)"[٧]. غير أنّ مجلس الشورى اللبناني اعتبر أنّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان غير قابل للتطبيق المباشر، ويستلزم تدابير أو نصوصًا تشريعيّة داخليّة لوضعه موضع التنفيذ[٨]، سائرًا على هدى نظيره الفرنسي، مجلس الدولة، الذي اعتبر أنّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يمكن الإحتجاج به أمام القضاء الداخلي الفرنسي، رافضًا الإعتراف به حتى كمعاهدة، وذلك خلافًا لاجتهادات المحكمة التمييزية الفرنسية[٩].

بعد مرور حوالى عشرين سنة على هذا الإعلان، صدر العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية[١٠]. وقد نصّت المادة ١١ منه على الأحكام الرئيسية المتعلّقة بالحقّ في السكن : " تقرّ الدول الأطراف في هذا العهد بحقّ كلّ شخص في مستوى معيشيّ كافٍ له ولأسرته، يوفّر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء **والمأوى**، وبحقّه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهّد الدول الأطراف باتّخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحقّ، معترفة في هذا الصدد بالأهمّية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحرّ".

---

[٧]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢/٩٧ تاريخ ١٢/٩/١٩٩٧.

[٨]. فقد أورد مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٤٨ الذي يستند المستدعي إلى المواد ٨ و ١٠ و ٢٨ منه ليس معاهدة دولية ملزمة للدول في شؤونها الداخلية وانما هو تصريح صادر عن الجمعية العموميّة للأمم المتحدة في ما يجب أن تكون عليه الحياة الاجتماعيّة والانسانيّة في العالم وقد ترك التصريح للدول الموقّعة اتخاذ التدابير التي ترتئيها لتطبيق مبادئه في الميدان العملي الداخلي. (...) وطالما أنه لم تصدر التشريعات الداخلية لتطبيق المبادئ المرسومة في الإعلان فإن القضاء يبقى غير صالح للنظر في موضوعه". قرار رقم ٦٠٦ (مجلس القضايا) تاريخ ١٧/٦/١٩٩٦، الرئيس خليل جريج/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٤، ٢٠٠٣, ص. ٦٥٦.

[9]. Cass. Crim., 6 octobre 1983, Barbie, Bull. n° 239 ; Cass. Crim., 29 janvier 1997, Gallien, Bull. p. 116.

[١٠]. اعتمد العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة

للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول ١٩٦٦. تاريخ بدء النفاذ: ٣ كانون الثاني ١٩٧٦، وفقا للمادة ٢٧ منه. وقد إنضم لبنان إلى هذا العهد دولي الخاص سنة ١٩٧٢.

كما أنّ المجلس الدستوري اللبناني كان قد اعترف بالقيمة الدستورية لهذه الفئة من المواثيق الدولية عندما أورد " أنّ العهد الدولي المذكور (أي العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية) يؤلّف حلقة متمّمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واضعاً الإطار القانوني الذي يمكن من ضمنه ممارسة الحقوق الإقتصادية التي ينصّ عليها كلّ منهما (...). وبما أنّه من المعتمد أنّ هذه المواثيق الدولية المعطوفة عليها صراحة في مقدّمة الدستور، فهي مع هذه المقدّمة والدستور جزءٌ لا يتجزّأ، وتتمتّع معًا بالقوّة الدستورية"[١١].

من جهة أخرى، إعتبرت المادّة ١٤ من اتّفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة، أنّ الدول الأطراف ملزمة بأن تؤمّن للمرأة حق"التمتّع بظروف معيشية ملائمة، ولاسيّما في ما يتعلّق **بالإسكان** والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والاتّصالات"[١٢]. أمّا اتّفاقية حقوق الطفل فقد أوجبت في البند الثالث على وجه التحديد، أن " تتّخذ الدول الأطراف، وفقًا لظروفها الوطنية وضمن حدود إمكانيّاتها، التدابير الملائمة من أجل مساعدة الوالدين، وغيرهما من الأشخاص المسؤولين عن الطفل، على إعمال هذا الحقّ، وتقدّم عند الضرورة المساعدة المادّية وبرامج الدعم، ولا سيّما في ما يتعلّق بالتغذية والكساء والإسكان"[١٣]. ويعتبر قسمٌ كبيرٌ من الفقهاء في لبنان أنّ كلّ المعاهدات التابعة للأمم المتّحدة، والتي صدّق عليها لبنان، تدخل ضمن الكتلة الدستورية، وذلك بمقتضى الفقرة (ب) من مقدّمة الدستور اللبناني[١٤].

كما تعتبر تعليقات لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية أكثر المراجع الدولية المستقرّة والمتواصلة في ضخّ الدول، والتي صدّقت على العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، بالآليات القانونية الآيلة إلى تنفيذ حقّ الإنسان في السكن. ففي

---

[١١]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢/٢٠٠١، تاريخ ٠٥/١٠/٢٠٠١.
مع العلم بأن مجلس الدولة الفرنسي يرفض إعطاء مفعول مباشر أو أثر آني للعهد الخاص بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية Conseil d'Etat, arrêt du 5 mars 1999, Rouquette, Rec., p.3.

[١٢]. صدق لبنان على هذه المعاهدة في ١٦ نيسان ١٩٩٧.

[١٣]. صدّق لبنان على هذه المعاهدة في في ١٤ ايار ١٩٩١.

[١٤]. راجع حول الموضوع د. زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، المجلّد الثاني، دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص. ١١٢٣-١١٢٧ ؛ د. طارق المجذوب ،"المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني. بعض الملاحظات الأولية"، المجلس الدستوي، **الكتاب السنوي ٢٠١١**، المجلد ٥، ص ٢٣٥.

أحد تعليقاتها عمدت إلى تحديد دقيق لعناصر الحقّ في سكن ملائم. فلا بدّ من تتوافر فيه الشروط التالية :

"**الحيازة الآمنة للمسكن:** حيازة المسكن تتّخذ أشكالاً مختلفة، منها الإقامة بسكن إيجار (عامّ أو خاصّ)، والإسكان التعاوني، والتمليك، والإيواء في حالات الطوارئ، والإسكان غير الرسمي، ويتضمّن ذلك أن يشغل السكان الأرض أو المبنى. وبصرف النظر عن نوع الحيازة، يجب أن يتمتّع كلّ الأشخاص بالأمان في السكن، والذي يضمن الحماية القانونية ضدّ الإخلاء القسري، والمضايقات، والمخاطر الأخرى.

"**توفّر المرافق والخدمات الأساسية:** المسكن الملائم لا بدّ أن تتوافر فيه الخدمات الضرورية لتلبية الاحتياجات الصحّية، والأمن، والراحة، والغذاء. ويجب أن يتيح المسكن الملائم لكلّ المواطنين سهولة الوصول إلى الموارد الطبيعية، ومياه الشرب الآمنة، والطاقة اللازمة لأعمال الطهو والتدفئة والإضاءة، ومرافق الصرف الصحّي، وخدمات النظافة والتخلّص من النفايات، والاتّصالات، وخدمات الطوارئ.

"**القدرة على تحمّل تكلفة المسكن:** الجزء المقتطع من الدخل الشخصي أو العائلي، والخاصّ بالإنفاق على السكن، يجب ألاّ يهدّد أو ينتقص من القدرة على الإنفاق لتلبية الاحتياجات الأساسية. فنسبة تكاليف الإنفاق على السكن يجب أن تكون بوجه عام متناسبة مع مستوى الدخل من خلال توفير دعم للإسكان، وإيجاد وسائل مناسبة لتمويله. ولا بدّ كذلك من حماية المستأجرين ضدّ الإيجارات المبالغ فيها وزيادتها.

"**وحدة سكنيّة آمنة وصالحة للمعيشة:** يجب أن يكون المسكن الملائم مكانًا صالحًا للعيش من الناحية الإنشائية، وذا مساحة مناسبة. وأن يوفّر المأوى من البرد، والرطوبة، والحرارة، والمطر، والرياح، أو أيّ مخاطر أخرى تهدّد صحّة الإنسان.

"**سهولة الحصول على المسكن:** لا بدّ من سهولة حصول جميع الفئات المهمّشة والمحرومة على المسكن الملائم واستفادتهم منه. ويجب الأخذ في الاعتبار أولويّات توفير الإسكان لفئات كبار السنّ، والأطفال، وذوي الإعاقة الجسدية والذهنية، والمصابين بأمراض لا شفاء منها، وضحايا الكوارث الطبيعية، والأشخاص الذين يعيشون في مناطق معرّضة للكوارث، وغيرهم من الجماعات.

"**موقع سكن آمن تتوافر فيه الخدمات العامّة:** المسكن الملائم لا بدّ من أن يكون موقعًا قريبًا من فرص العمل، ومراكز الرعاية الصحّية، والمدارس، ومراكز رعاية الطفولة، والخدمات الاجتماعية الأخرى. وهذا ينطبق على حدٍّ سواء في المدن الكبيرة أو المناطق الريفية. حيث تمثّل تكلفة الانتقال بين المسكن ومكان العمل – من حيث الوقت والمال – عبئًا كبيرًا على موازنة الأسر الفقيرة. كذلك يجب ألاّ يتمّ بناء المساكن في مواقع ملوّثة، أو قريبة من مصادر التلوّث التي تهدّد صحّة السكّان.

"**مسكن يتناسب مع ثقافة المجتمع:** يجب أن تعبّر الطريقة التي يتمّ بها بناء المساكن، وموادّ البناء المستخدمة، والسياسات الداعمة لها، عن الهويّة والتنوّع الثقافي للسكّان. وينبغي لأنشطة الإسكان العامّ أو الخاصّ أن تراعي الأبعاد الثقافية للسكّان، وتكنولوجيا البناء المتوافقة والملائمة لهم وللبيئة التي يعيشون فيها" [١٥].

في قرار حديث لمجلس حقوق الإنسان في ٢٠١٤/٤/١٤ اعتبر فيه أنّ السكن اللائق هو عنصر من عناصر الحقّ في مستوى معيشي مناسب، عبّر المجلس عن قلقه، لأنّ " أكثر من ٨٦٠ مليون شخص لا يزالون يعيشون في مستوطنات حضريّة فقيرة عشوائيّة ومحرومة من الخدمات، بعد أن كان عددهم ٧٢٥ مليون شخص في عام ٢٠٠٠ ؛ ولأنّه، رغم الجهود الكبيرة المبذولة لتحسين الأوضاع المعيشية لسكّان المستوطنات الحضريّة، لا يزال النموّ الصافي في عدد ممن يعيشون في هذه المستوطنات يتجاوز أوجه التحسّن؛ فضلاً عن أنّ الأشخاص الذين يعيشون في هذه الأوضاع معرَّضون على نحو خاصّ لجملة أمور منها المرض، والكوارث الطبيعية، والكوارث التي هي من صنع الإنسان، والبطالة، وعدم التعليم".

هذا على الصعيد الدوليّ، أمّا على الصعيد الإقليميّ فيعتبر الميثاق الاجتماعي الأوروبّي الصادر سنة ١٩٦١ أكثر هذه المواثيق حمايةً وتحصينًا لحقّ الإنسان في مسكنٍ ملائمٍ، على ما جاء في المادّة ٣١ منه، وذلك بعد تعديله سنة ١٩٩٦. كذلك الميثاق العربي لحقوق الإنسان[١٦]، والذي صدّق عليه لبنان في ٢٠٠٨/٩/٥، إذ اعترف بالحقّ في السكن في المادة ٣٨ منه : "لكلّ شخص الحقّ في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته يوفّر الرفاه والعيش الكريم من غذاء وكساء **ومسكن** وخدمات، وله الحقّ في بيئة سليمة. وعلى الدول الأطراف اتّخاذ التدابير اللازمة وفقًا لإمكانيّاتها لإنفاذ هذه الحقوق".

---

[١٥]. التعليق العام رقم ٤، الحق في السكن الملائم، المادة ١١ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
ترجمة التعليق نقلاً عن :" الحق في المسكن الملائم بالدستور المصري"،
http://www.tadamun.info/2013/10/10/the-right-to-adequate-housing-in-the-egyptian constitution/#.VGxpFzSG8Sk

[١٦]. اعتمد الميثاق العربي لحقوق الإنسان من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس في ٢٣ أيار ٢٠٠٤.

إنّ كثرة المصادر الدولية التي تعنى بحقّ كلّ إنسان في التمتّع بسكنٍ ملائمٍ، وإن كانت في معظم الأحيان يُفتقر إلى إمكانية الإحتجاج بها بشكل مباشر أمام المحاكم الوطنية، تؤكّد رغبةً جامحةً للارتقاء بهذا الحقّ إلى مصاف الحقوق الأساسية.

بناءً عليه، إنّ الهالة التي أحيط بها الحقّ في السكن على الصعيد الدولي، والتي جعلت منه جزءًا من حقوق الإنسان، لم تترك خيارًا لحكومات الدول الأعضاء سوى التيقّن من صون وإثبات هذا الحقّ. فعند تصديقها على العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مثلاً، "تتعهّد كلّ دولة طرف في هذا العهد بأن تتّخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليَّين، ولا سيّما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتّع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصًا سبيل اعتماد تدابير تشريعية"[١٧]. كما أنّنا نستسنتج من هذه المادّة[١٨] أنّه يجب على هذه الدول أن تتعاون على الصعيد الدولي من أجل المساعدة وتأمين المعونة اللازمة للبلدان الفقيرة، والعاجزة اقتصاديًّا عن احترام موجبات الحقّ في السكن التي تقع على عاتقها.

من جهة أخرى، إنّ هذه المعاهدات والصكوك الدولية والإقليمية لا تُلغي الحاجة إلى التنصيص الدستوري للحقّ في السكن. وقد أشار المقرّر الخاصّ السابق المعنيّ بالسكن اللائق، السيد ميلون كوثاري، إلى أنّ أكثر من ٥٠ دولة حول العالم قد اعتمدت دستورًا جديدًا، أوعدّلت في دساتيرها لتكريس العناصر المتعلّقة بالحقّ في السكن الملائم؛ كما أنّ العديد من القوانين الأساسية تحتوي على ضمانات صريحة لحماية هذا الحقّ[١٩]. ولكن ذلك لا يعني بالضرورة أنّ بالإمكان التقاضي بهذا الحقّ أمام المحاكم الوطنية.

---

١٧. إلاّ في بعض الحالات، والتي تبقى استثناءً، عندما يكون للقانون الدولي مفعول مباشر، وبالتالي يطبّق بصورة مباشرة ومطلقة على الصعيد الوطني الداخلي.

١٨. أي المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

19. Cf. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement présenté à la 58ème session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/59, daté du 1er mars 2002.

بشكلٍ عامّ، اعتمدت الدول حول العالم آليّاتٍ مختلفةٍ لتكريس الحقّ في السكن على الصعيد الوطني:

١. منها من اعتمد التنصيص الدستوري الصريح لهذا الحقّ، معتبرين أنّه من الحقوق الأساسية[٢٠]... إنّ هذه الآلية لترجمة الحقّ في السكن على الصعيد الداخلي تعتبر مثاليّة، إذ تمكّن الأشخاص الذين لم يحترم حقّهم في مسكنٍ ملائمٍ من التقاضي أمام المحاكم الوطنية، والتمكين القانوني لهذا الحقّ، والإنفاذ القضائي له[٢١].

٢. إعترفت بعض الدول بالحقّ في السكن كمبدأ، أو هدف، أو غاية إجتماعية وسياسية، جوهرية، للسلطات العامّة[٢٢]. وبالتالي يتوجّب عليها تأمين المساكن من خلال سياستها ومشاريعها العامّة لمواطنيها، خصوصًا لأولئك الذين في عوزٍ شديد. ولكن يبقى الإحتجاج بالحقّ في السكن أمام القضاء الوطني مسألة شاقّة جدًّا.

---

[٢٠]. كجنوب أفريقيا وأرمينيا وبلجيكا وبوركينا فاسو والكونغو والإكوادور وغينيا الاستوائية واسبانيا، غيانا، هايتي، هندوراس، مالي، المكسيك، نيكاراغوا، باراغواي، روسيا، سان تومي وبرينسيبي وسيشيل، وفنزويلا.
يجمع الفقه على إعتبار دستور جمهورية جنوب أفريقيا أبرز وأهم النصوص الدستورية في تكريس الحق في سكنٍ ملائمٍ، إذ تجلى هذا الحق في أبهى وأنقى صورة له. فقد نصت المادة ٢٦ منه تحت عنوان " السكن" :
١. لكل شخص الحق في الحصول على سكن ملائم.
٢. تتخذ الدولة تدابير تشريعية معقولة وغيرها من التدابير، في حدود مواردها المتاحة، لتحقيق التجسيد المبتكر لهذا الحق.
٣. لا يجوز أن يُطرد أي شخص من منزله أو أن يُهدم منزله، دون حكم صادر من محكمة بعد مراعاة كل الظروف ذات الصلة. ولا يجوز أن يسمح أي تشريع بالطرد التعسفي.
كذلك في المادة ٢٨ منه أكدت على أن لكل طفل الحق في:" تغذية أساسية **ومأوى** وخدمات الرعاية الصحية الأساسية والخدمات الاجتماعية".

[٢١]. كاجتهاد المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا في قرارها الشهير Grootbroom.
Government of the Republic of South Africa and Others v Grootbroom and Others,). 2000 (11) BCLR 1169 (CC

[٢٢] كالأرجنتين والبحرين وبنغلاديش وكولومبيا وكوريا الجنوبية وكوستاريكا وفنلندا، اليونان، غواتيمالا، هولندا، الهند، إيران، إيطاليا، نيبال، نيجيريا، باكستان، بنما، بيرو، الفلبين، بولندا، جمهورية الدومينيكان، سلوفينيا، سري لانكا، سورينام، سويسرا وتركيا.

٣. ذهبت بعض الدول إلى الإعتراف بالحقّ في السكن بطريقة غير مباشرة، من خلال ربطه بحقوقٍ أساسيةٍ نصّ عليها الدستور بشكل صريح. فالحقّ في الحياة مثلاً، كان نقطة انطلاق لدول عدّة، كالهند وبنغلادش، لتكريسها الحقّ في سكنٍ ملائمٍ لكلّ إنسان[٢٣].

إشارة إلى أنّ بعض الدول فضّلت الإعتراف بالحقّ في السكن في قوانين عاديّة معتبرةً أنّ التنصيص الدستوري غير نافع على هذا الصعيد. إذ أنّه سيحدّد مستوى معيشيًّا معيّنًا قد تكون السلطات العامّة عاجزة عن احترامه، لارتباطه بعوامل اقتصاديّة متحرّكة وإمكانيّات الدولة الماديّة غير المستقرة. بينما مرونة التشريع العاديّ ستسهّل عمل الحكومات في مواكبة التطوّر الميداني للحقّ في السكن، وربطه بإمكانيّاتها المادّية[٢٤].

٢
ألمبادئ التي ارتكز عليها المجلس الدستوري اللبناني لتكريس الحقّ في السكن

جزّأ المجلس الدستوري اللبناني حيثيّات قراره رقم ٦/٢٠١٤ إلى خمسة أقسام، مختارًا عنوانًا للقسم الثالث :"في طلب إبطال القانون بسبب تعارضه مع العدالة الإجتماعية والمساواة". و قد ارتكز المجلس أوّلاً على الفقرة (ج) من مقدّمة الدستور التي تشير في معرضها إلى العدالة الإجتماعية :"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحرّيّات العامّة وفي طليعتها حرّيّة الرأي والمعتقد، وعلى **العدالة الاجتماعية** والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين من دون تمايز أو تفضيل." ثمّ استشهد بالفقرة (ز) التي تؤكّد "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيًّا واجتماعيًّا واقتصاديًّا، وهو ركن أساسيّ من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام."

فضلاً عن الدور المركزي الذي لعبته العدالة الإجتماعية في عمليّة تكريس الحقّ في السكن، استند القاضي الدستوري أيضاً إلى الحقّ في تأسيس أسرة والحفاظ عليها، وإلى ترابط

[23]. FAO, Etude de cas sur le droit à l'alimentation : Inde, 2004. Documents de la FAO : IGWG RTFG /INF 4/APP.5.
www.fao.org/righttofood/common/ecg/51629_fr_Template_case_study_India.pdf

[24]. C. GOLAY, M. ÖZDEN, « Le droit au logement », Rapport Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), http://www.cetim.ch/fr/documents/bro7-log-A4-fr.pdf

الحقّ في السكن بأرض الوطن، وبالإستقرار والأمن الإجتماعيَّين، متجاهلاً مبدأ كرامة الكائن البشري، و"متناسيًا" الحقّ في الحياة، كمبادئ لتدعيم الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية.

مركزّية العدالة الإجتماعية في تكريس الحقّ في السكن: أنّ مبدأ العدالة الإجتماعية يحظى بعناية وأهمّية كبيرتين في اجتهاد المجلس الدستوري. ففي قرارٍ سابق، جعل القاضي الدستوري من "العدالة الاجتماعية" مبدأً دستوريًّا ، معتبرًا أنّ إدراجها في مقدّمة الدستور "من بين مرتكزات النظام الجمهوري الديمقراطي البرلماني، يجعل من هذا المرتكز مبدأ دستوريًّا نصّيًّا، فيصار إلى التحقّق من تقيّد أيّ قانون به في معرض أعمال الرقابة على دستوريّته، أي على التزامه أحكام الدستور ومبادئه"[٢٥].

إذا كان الدستور اللبناني قد خلا من تحديد عامّ لمعنى العدالة الإجتماعية، فهذا الأمر لم يمنع القاضي الدستوري من تحديد المعيار في توافرها في نصّ قانونيّ ما، معتبرًا أنّ هذا المعيار يكمن في "عدم انفصام غايتها عن القانون المعنيّ، باعتباره أداة لتحقيقها، فلا يكون القانون، أيّ قانون، منصفاً وبمنأى عن الطعن، إلاّ إذا كان قانوناً عادلاً وشاملاً، أي ضامناً غايات العدالة المذكورة، بالمساواة بين جميع المناطق، وجميع المعنيّين به في أوضاعٍ مشابهة"[٢٦].

في القرار نفسه اعتبر المجلس أنّ حقّ الملكيّة، والتي جعلها الدستور في حمى القانون[٢٧]، "يؤلّف بحدّ ذاته مفهومًا تطبيقيًّا للعدالة الإجتماعية". كذلك الأمر في ما يخصّ الفرائض العامّة كالضرائب ومبدأ شموليتها، "المحدثة بقانون إقليم الدولة بأكمله بدون استثناء، (...) يؤلّف أيضًا (...) تطبيقًا للعدالة الإجتماعية"[٢٨].

في هذا السياق، وانطلاقًا من اجتهاداته السابقة، والتي أكّد فيها المجلس أنّ مبدأ العدالة الإجتماعية هو مبدأ دستوري، إستطاع القاضي الدستوري استخراج الحقّ في السكن من رحم

---

[٢٥] المجلس الدستوري، قرار رقم ١/٢٠٠٢ تاريخ ٣١/١/٢٠٠٢.
[٢٦] المرجع نفسه.
[٢٧] نصت المادة ١٥ من الدستور اللبناني : "الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً."
[٢٨] المجلس الدستوري، قرار رقم ١/٢٠٠٢ تاريخ ٣١/١/٢٠٠٢.

العدالة الإجتماعية، إذ أورد أّن هذه الأخيرة "تقتضي العمل على إيجاد مسكن لائق لكلّ مواطن"[٢٩].

الملاحظ في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، الربط الذي يقوم بين الفقرة (ج) والفقرة (ز) من مقدّمة الدستور، أي التلاحم الدائم بين "العدالة الإجتماعية" من جهة، و"الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيًّا واجتماعيًّا واقتصاديًّا" من جهة أخرى. مع العلم أنّ الطاعنين في دستوريّة القانون قد طالبوا بإبطاله لمخالفته مبدأ العدالة الإجتماعية[٣٠]، من دون التطرّق إلى الفقرة (ز) من مقدّمة الدستور، أي أنّهم لم يأتوا على ذكر الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيًّا واجتماعيًّا واقتصاديًّا.

هذا الربط المحبك بينهما يُعتبر سليماً، كما يدعّم الركائز التي يقوم عليها الحقّ في السكن، خصوصًا أنّ الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيًّا واجتماعيًّا واقتصاديًّا يعني التزام الجهات المعنيّة في الدولة توفير هذه الحقوق للمواطنين في مختلف المناطق ووضع السياسات اللازمة لضمان هذه الحقوق دستوريًّا وتنفيذها من خلال مشاريع، "بهدف تمكين المواطنين من التمتّع بهذه الحقوق"[٣١]. ونحن نثني على الهالة والقيمة الدستوريّة التي يوليها القاضي الدستوري اللبناني لمبدأ العدالة الإجتماعية.

الفضل الأوّل يعود إلى المشرِّع الدستوري في العام ١٩٩٠، الذي كرّس هذا المبدأ في مقدّمة الدستور، ممّا يمثّل "إمتدادًا طبيعيًّا وتطوّرًا منتظرًا للحماية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية"[٣٢]. فقبل هذا التاريخ، كانت العدالة الاجتماعية مجرّد فكرة توجيهيّة للسلطات العامّة اللبنانية، تحاول السيرعلى هداها عند تحديدها للسياسات والمشاريع العامّة. كما أنّ المشترع لم يرَ ضرورة في التدخّل، أو الإلتزام بشكل إيجابيّ، لإنفاذها. غير أنّ دسترة هذه العدالة الإجتماعية لا تعني اكتمال الحماية الدستورية لها؛ إنّ فاعليّتها تكمن في مدى استخراج حقوق أخرى من رحمها

[٢٩]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

[٣٠]. المرجع نفسه.

[٣١]. د. عصام سليمان، "الحقوق السياسية والإقتصادية والإجتماعية من منظور دستوري"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ، ص. ٤١٦.

[٣٢]. د. عليان بوزيان، "القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الإجتماعية والحماية القضائية له. دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد ١٠، حزيران ٢٠١٣، ص. ١١٣.

(كالحقّ في السكن مثلاً)، وإيجاد الآليّات اللازمة لترجمتها واقعًا. وهذا الدور لعبه، ومازال يلعبه، المجلس الدستوري اللبنانيّ، كلّما سنحت له الظروف لذلك.

عند تكريسه العدالة الإجتماعية كمبدأ دستوري، يكون قد اعتبره "يستغرق كلّ المبادئ الواردة في النصوص الدستورية والمتعلّقة بالمقوّمات الاجتماعية والاقتصادية و البيئية والثقافية الضرورية للحياة الإنسانية"[٣٣]، وبالتالي هي محاولة للجم السلطة التقديرية المعطاة للمشترع في نطاق تنظيمه للعدالة الإجتماعية والحقوق التي تتفرّع عنها.

اعتبر بعض الفقهاء أنّ العدالة الإجتماعية هي مرادفٌ لمبدأ المساواة، بل أحد تجلّياته، باعتبارِهِ أساس كلّ الحقوق والحرّيات. وهذه العلاقة الوطيدة بين المبدئين قد تفسّر السبب الذي حمل المشرّع الدستوري على إلحاق" العدالة الإجتماعية" بـ"المساواة" في مقدّمة الدستور.[٣٤]. كذلك فعل المجلس الدستوري في عنوان القسم الثاني في قراره رقم ٦/٢٠١٤[٣٥].

إنّ استغلال القاضي الدستوري لما نصّت عليه مقدّمة الدستور في ما يتعلّق بالعدالة الاجتماعية، وبالتالي العمل على تكريسها كمبدأ دستوري، بغية إعطاء فاعلية أكبر للحقوق الاجتماعية الأساسية، كالحقّ في سكنٍ ملائمٍ[٣٦]، وحثّه السلطات العامّة على إقامتها وترجمتها واقعًا، هو صمّام أمان للمجتمع اللبناني بأكملهِ، إذ لا يقتصر على حماية الفئات الفقيرة والمهمَّشة اقتصاديًّا، في ظلّ التحوّل الاقتصادي العالمي، والأزمات المالية والمعيشية المتلاحقة، والتي قد

---

[٣٣]. المرجع نفسه ، ص.١١٣.

[٣٤]. نصت الفقرة (ج) من مقدمة الدستور"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى **العدالة الاجتماعية والمساواة** في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. "

[٣٥]. "٣- في طلب إبطال القانون بسبب تعرضه مع **العدالة الاجتماعية والمساواة**". المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

[36] تجدر الإشارة إلى أن العدالة الاجتماعية اعتمدت كركيزة للإعتراف بالحق في سكن ملائم من قبل المحاكم الدستورية في كل من إيطاليا والمانيا N. Bernard, « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n°3, p.835.

تزيد من تصدّع أساسات الكيان اللبناني. إنّ العدالة الإجتماعية هي صمّام أمان للتضامن والسلام الإجتماعيَّين[٣٧].

من ناحيةٍ أخرى، وكما ذكرنا سابقًا، لاشكّ أن المجلس الدستوري اللبناني في تكريسه الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية، قد ارتكز على اجتهاد نظيره الفرنسي[٣٨].غير أنّ هذا الأخير قد انطلق من الحقّ في الكرامة الإنسانية لِيَبْني أساسًا دستوريًّا للحقّ في مسكنٍ لائقٍ، في قرارٍ له سنة ١٩٩٥. ونحن نأسف لعدم اعتماد الطريقة نفسها من قبل القاضي الدستوري اللبناني.

تجاهل مبدأ كرامة الكائن البشري خلال تكريس الحق في السكن: من المعروف أنّ دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لم ينصّ على الحقّ في كرامةِ الكائنِ البشري. كذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عقبَ الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩، و مقدّمة دستور الجمهورية الرابعة سنة ١٩٤٦، لم يشيرا[٣٩] صراحةً إلى الكرامة الإنسانية.

غير أنّ القاضي الدستوري الفرنسي، وفي قرار صادر له عام ١٩٩٤، قرّر صبغ هذا الحقّ في كرامة الكائن البشري بالقيمة الدستورية، مرتكزًا على مقدّمة دستور الجمهورية الرابعة سنة ١٩٤٦ التي أوردت :"أنّه غداة انتصار الشعوب الحرّة على الأنظمة التي حاولت استرقاق

---

[٣٧]. "تمثّل فكرة العدالة الإجتماعية التعبير القانوني والسياسي عن فكرة الخير العام (...) وهي تتوسط فلسفتين هما : الفلسفة الرأسمالية المستهدفة لتأسيس مجتمع سياسي ديمقراطي تحرري يقوم أساساً على إعمال مبدأ "تداول السلطة" باعتباره التجسيد العلمي لقيمة "الحرية"، والتي تمثّل الثبات الأزلي والأوّلي في الفكر الليبرالي ولو على حساب تغييب مبدأ العدالة، وبين الفلسفة الماركسية الطامحة إلى تأسيس مجتمع إشتراكي يقوم على مبدأ "تداول الثروة" ويسعى إلى تحقيق و إشاعة العدالة الإجتماعية بإعتبارها الثابت الأوّلي ولو على حساب تغييب مبدأ الحرية. وبين الفلسفتين بدأت تظهر بوادر هندسة دستورية جديدة حول نظريّة جامعة بين "العدالة"و"الحرية" معاً، قالبة المفاهيم السابقة لهما رأساً على عقب؛ هندسة ديمقراطية تقوم على التزاوج الكامل بين "العدالة"و"الحرية" وهو ما يعني من الناحية الدستورية، أن يتم التأسيس ل"تداول الثروة" في "الوثيقة الدستورية" بالقدر نفسه الذي يتم فيه التأسيس ل"تداول السلطة". د. عليان بوزيان، مرجع مذكور، ص. ١٠٩.

[٣٨]. لاسيما القرار رقم ٣٥٩/٩٤ الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي في تاريخ ١٩كانون الثاني سنة ١٩٩٥.

[٣٩]. إن مقدمة دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية تُحيل إلى هذين النصين، مما دفع المجلس الدستوري الفرنسي إلى اضفاء القيمة الدستورية لهما في قرار شهير له، صادر في تاريخ ١٦ تموز ١٩٧١. وبالتالي يكون المجلس قد ضمّهما إلى الكتلة الدستورية.

واستعباد وإهانة الشخص الإنساني، يعلن الشعب الفرنسي من جديد أنّ كلّ كائن بشري يملك، بدون تمييز للأصل أو الدين أو المعتقد، الحقوق المقدَّسة غير القابلة للتنازل". وقد استنتج منها المجلس الدستوري الفرنسي أنّ حماية الكرامة الإنسانية ضدّ أيّ شكل من أشكال الرقّ والعبودية والمذلّة هو مبدأ دستوري[٤٠].

في العام الذي تلا هذا التكريس الدستوري، إعتبر القاضي الدستوري الفرنسي أنّ الحقّ في أن يمتلك كلّ شخص مسكنًا ملائمًا، هو هدف ذو قيمة دستورية، مستندًا إلى مبادئ دستورية عديدة، على رأسها الحقّ في حماية كرامة الكائن البشري[٤١]. ويكون بذلك قد عَمِدَ إلى التوسّع في مفهوم كرامة الكائن البشري في القرار الذي كرّس فيه الحقّ في سكنٍ ملائمٍ. فعند تكريسه لها كمبدأ دستوري، كانت الكرامة مدركة في ناحيتها المعنويّة والأخلاقيّة[٤٢]. ولكن مع ربطها بالحقّ في السكن، يكون المجلس قد أعطى الحقّ في كرامة الكائن البشري بُعدًا ماديًّا، يضاف إلى البُعد المعنوي والأخلاقي[٤٣].

هذا التزاوج بين "المبدأ" و "الهدف" استقرّ في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي. إذ إنّ الحرمان من مسكن لائق يعدّ تقهقرًا للكرامة الإنسانية. فالسكن الملائم يمكّن الأفراد من عيش حياة كريمة، ومن تأدية دورهم في المجتمع بشكلٍ أفضل. غير أنّه في قرارٍ صادرٍ له سنة ٢٠٠٩، وفي معرضِ رقابتهِ على قانونٍ يتعلّق "بالمسكن وبالحدّ من الإخلاء القسري"، لم يعمد القاضي الفرنسي إلى ربط الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية بالحقّ في كرامة الكائن البشري، مكتفيًا بالإرتكاز على الفقرتين ١٠ و ١١ من مقدّمة دستور الجمهورية الفرنسيّة الرابعة.

من جهة أخرى، اعتبر قسمٌ من الفقهاء أنّ هذا القرار بمثابة "فكّ ارتباط" بين "الكرامة الإنسانية" و"المسكن"، وهذا يعني تحرير الأولى من متاهات الإتّحاد مع أيّ من الحقوق

---

[40]. Conseil constitutionnel, Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.

[41]. Conseil constitutionnel, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

[٤٢]. وذلك في معرض رقابته على القوانين المتعلقة بالأخلاقيات الحيوية عام ١٩٩٤.

[43]. H. Pauliat, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent, vers le constat de décès du droit de propriété », Dall., 1995, p.283.

الاقتصادية أو الاجتماعية، و تجريد الثاني من كلّ التباس قد يتعرّض له، من خلال توضيح معنى هذا الهدف ذي القيمة الدستورية، ما سيحدّ من سلطة الملاءمة المعطاة للمشترع[٤٤].

غير أنّ القاضي الدستوري الفرنسي، عاد وأكّد وطادة العلاقة بين كرامة الكائن البشري والحقّ في سكنٍ ملائمٍ، في قرارٍ له عام ٢٠١١ في معرض "الدفع بعدم الدستوريّة" المقدّم من قبل أحد المتقاضين[٤٥].

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة الأوروبّية لحقوق الإنسان تميل إلى اعتماد مبدأ "الكرامة الإجتماعية" مؤكدة تقهرها في ظلّ أزمة السكن الحالية التي تشهدها معظم الدول الأوروبّية[٤٦].

من جهته لم ينصّ الدستور اللبناني صراحةً على الحقّ في الكرامة الإنسانية. ما قد يفسّر للوهلة الأولى عدول المجلس الدستوري عن اعتماده كحقّ دستوري. غير أنّ مواثيق دوليّة عديدة قد صدّق لبنان عليها أشارت صراحةً إلى كرامة الكائن البشري. فميثاق الأمم المتّحدة الصادر سنة ١٩٤٥ كان رائدًا في الإشارة إليه في مقدّمته التي نصّت: " (...) وأن نؤكّد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان **وبكرامة الفرد** وقدْره، وبما للرجال والنساء والأمم، كبيرها وصغيرها، من حقوق متساوية(....)"[٤٧].

وكذلك العهدان الدوليّان الخاصّان بالحقوق المدنية والسياسية[٤٨] من جهة، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤٩] من جهةٍ أخرى، قد أشارا إلى أهمية هذا المبدأ. وهذا ما فعلته

---

44. G. Lazarova, « Le Conseil constitutionnel et l'objectif constitutionnel de logement décent : de la qualification normative à une protection effective », *RFDC*, 2010, n° 81, p. 157.

45. C.C. Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011 Consorts M. et autres.

46. CEDH, James et autres c. Royaume-Uni du 21 février 1986 ; CEDH, Spadea et Scalabrino c. Italie du 28 septembre 1995.

٤٧ وقّع ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ حزيران ١٩٤٥ في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية وأصبح نافذاً في ٢٤ تشرين الأول١٩٤٥. مثل لبنان في هذا المؤتمر شارل مالك.

٤٨إعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون ١٩٦٦.دخل حيز النفاذ بتاريخ ٢٣ آذار ١٩٧٦. صدق لبنان عليها في العام ١٩٧٢.

٤٩جاء في ديباجة هذين العهدين أن "الجميع أعضاء الأسرة البشرية من **كرامة** أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وثابتة، يشكل وفقا للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة، أساس الحرية والعدل والسلام في العالم، وإذ تقر بأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الإنسان الأصيلة فيه".

كلّ من الإتّفاقيّة الدوليّة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[٥٠]،واتّفاقيّة منع التمييز ضدّ المرأة[٥١]، واتّفاقيّة منع التعذيب والعقوبات، أو المعاملات المهينة، أو اللاإنسانية، أو الحاطّة بالكرامة[٥٢]، واتّفاقيّة حقوق الطفل[٥٣].

هذا على الصعيد الدولي، أمّا على الصعيد الإقليمي فقد نصّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان على مبدأ احترام الكرامة الإنسانية في مواضع عدّة منه، بدءًا من السطر الأوّل من ديباجته[٥٤].

الجدير بالذكر، أنّ الدستور اللبناني قد أكّد، في المادّة الثامنة منه صونه الحرّيّة الشخصيّة، كما حرّمت المادّة العاشرة منه المساس بكرامة أحد الأديان أو المذاهب، إذ أوردت:

"التعليم حرّ ما لم يخلّ بالنظام العامّ، أو ينافي الآداب، أو **يتعرّض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب**، ولا يمكن أن تمسّ حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصّة، على أن تسير في ذلك وفاقًا للأنظمة العامّة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية."

بناءً على ماتقدّم، نعتبر أنّ الإقرار وتكريس كرامة الكائن البشري في المواثيق الدوليّة والإقليميّة كحقّ أساسيّ لكلّ إنسان، واعتراف الدستور اللبناني بكرامة الأديان السماوية[٥٥]،

[٥٠]. اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٢١ ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٩٦٩/٠١/٠٤. صدق لبنان عليها سنة ١٩٧١.

[٥١]. اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٠٨ و دخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٩٨١/٠٩/٠٣. صدق لبنان عليها في ١٩٩٧/٠٤/١٦.

[٥٢]. اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٨٤/١٢/١٠ ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٩٨٧/٠٦/٢٦. صدق لبنان عليها في ٢٠٠٠/١٠/٠٥.

[٥٣]. اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٠ ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٩٩٠/٠٩/٠٢. صدق لبنان عليها في ١٩٩١/٠٥/١٤.

[٥٤]. ويعد الميثاق العربي لحقوق الإنسان "العنصرية والصهيونية والاحتلال والسيطرة الأجنبية تحدياً للكرامة الإنسانية" (المادة ٢/٣).و ساوت المادة ٣/٣ "بين الرجل والمرأة في الكرامة الإنسانية والحقوق والواجبات في ظل التمييز الإيجابي الذي أقرته الشريعة الإسلامية والشرائع السماوية الأخرى والتشريعات والمواثيق النافذة لصالح المرأة". كما تمنع المادة ٨/١ منه "التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو الحاطة للكرامة". وتنص المادة ٢٠/١ على أن "يعامل جميع الأشخاص المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة المتأصلة في الإنسان". كما تلتزم المادة ٤٠/١ " الدول الأطراف بتوفير الحياة الكريمة لذوي الإعاقات النفسية والجسدية والتي تكفل لهم كرامتهم مع تعزيز اعتمادهم على أنفسهم وتيسير مشاركتهم الفعلية في المجتمع".

تشكّل، برأينا، أساسًا متينًا، كان بإمكان المجلس الدستوري اللبناني أن يكرّس من خلاله الحقّ في كرامة الكائن البشري كحقّ دستوري، ليعود من بعدها إلى إقرار الحقّ في سكنٍ ملائمٍ كهدف ذي قيمة دستورية. فإنّ المآسي التي شهدها لبنان خلال الحرب الأهليّة، وما ترافق معها من عنصريّة مذهبيّة عمياء، أفتت بما أصبح يُعرف "بالقتل على الهوية"، فضلاً عن العنصريّة الصهيونيّة التي رافقت الإحتلال الإسرائيلي لأجزاء من الأراضي اللبنانية، والتي تعتبر، وكما أشار الميثاق العربي لحقوق الإنسان، تحدّيًا للكرامة الإنسانية[٥٦].

كان من المحبّذ على المجلس الدستوري اللبناني أن ينتقي الفرصة التي سنحت له في معرض رقابته على دستوريّة قانون الإيجارات، من أن " يغامر" ويكرّس كرامة الكائن البشري كحقّ دستوري، كرامةً للشهداء الذين سقطوا على مذبح الوطن، يكون قاعدة انطلاق وتدعيم للحقّ في السكن كمبدأ ذي قيمة دستورية.

مع العلم بأنّ النوّاب، مقدّمي الطعن أمام المجلس الدستوري اللبناني، قد طالبوا بإبطال قانون الإيجارات لمخالفته حقوقًا ومبادئ، من بينها "الحقّ في الحياة". غير أنّ القاضي الدستوري قرّر غضّ النظر عن هذا المطلب، متجاهلاً هذا الحقّ في الحياة، رافضًا التّوسّع في مفهومه، الأمر الذي كان سيمكّنه من تكريس الحقّ في كرامة الكائن البشري كحقّ دستوري عامّ ومطلق، غير قابل للخرق أو للتنازل. وإن كانت الحقوق المتفرّعة عنه، كالحقّ في الحياة أو في السكن مثلاً، تقبل التقيّد[٥٧].

غير أنّ المجلس اللبناني، ارتأى أن ينطلق من الحقّ في تأسيس أسرة، والعيش الكريم، لتدعيم الحقّ في السكن كمبدأ دستوري. لكنّنا نرجو أن يكون ذكر "العيش الكريم" من قبل القاضي الدستوري في معرض حيثيّات قراره، عندما قال إنّ "غاية الدستور تنظيم العلاقات في

---

٥٥. وما قيمة كرامة الاديان السماويّة من دون صون كرامة الكائن البشري !

٥٦. وكذلك الهجمة التكفيريّة التي تشهدها منطقتنا العربية، إذ تتربصّ على أبوابنا جماعات لا تعترف حتى بالحق في الحياة لأيّ كائنٍ بشريٍ لا يشاطرها العقيدة سياسية كانت أو مذهبية، أو حتى إجتماعية.

57. B. Mathieu, « Rapport présenté au colloque international sur: Constitution et éthique biomédicale », Paris, 6 et 7 fév. 1997, *in* Les *cahiers constitutionnels de Paris I*, La documentation française 1998, p.50 et s.

مجتمع الدولة بما يضمن **العيش الكريم**"[٥٨]، تمهيداً للاعتراف بالحقّ في كرامة الكائن البشري كمبدأ وحقّ دستوريّ في اجتهادٍ لاحقٍ، عندما تسنح له الظروف.

ترابط الحقّ في السكن والحقّ في تأسيس أسرة: فضّل المجلس الدستوري اللبناني الإرتكاز على الحقّ في تأسيس الأسرة، لتكريس وتدعيم الحقّ في مسكنٍ ملائمٍ، معتبرًا أنّ "المسكن هو من أهمّ مستلزمات تأسيس الأسرة والحفاظ عليها". مع العلم أنّ الدستور اللبناني لم ينصّ، لا من قريب ولا من بعيد، على إنشاء الأسرة و حمايتها. لهذا السبب عَمَدَ القاضي اللبناني إلى ربط الحقّ في تأسيس الأسرة بالمواثيق الدولية معلنًا " أنّ الحقّ بتأسيس الأسرة، والحقّ بالسكن، هما من الحقوق التي نصّ عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي التزم به لبنان في مقدّمة دستوره"[٥٩].

بهذا يكون المجلس قد اتّفق مع نظيره الفرنسي على أهميّة الحقّ في تأسيس أسرة، في معرض إنشاء الحقّ في السكن. غير أنّ القاضي الفرنسي لم يربط تأسيس الأسرة بالمواثيق الدولية، إنّما ارتكز على الفقرة ١٠ من مقدّمة دستور الجمهورية الرابعة سنة ١٩٤٦، والتي أوردت أنّ الأمّة الفرنسيّة تكفل للفرد وللأسرة المستلزمات الكافية من أجل تقدّمهم. و بناءً عليها، اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي، أنّ المسكن هو من الشروط الأساسيّة لإنشاء الأسرة و التمتّع بحياة عائلية "طبيعية"[٦٠].

هذا وتُعتبر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أكثر المحاكم توسّعًا في مفهوم الحقّ في تأسيس الأسرة بهدف صون الحقّ في سكنٍ ملائمٍ. ففي أحد قراراتها عام ٢٠٠٦، اعتبرت أنّ السلطات التشيكيّة لم تلتزم بما نصّت عليه المادّة ٨ من الإتّفاقيّة الأوروبيّة لحقوق الإنسان، والتي أوجبت على الدول الأعضاء حماية الحياة العائليّة. فالمحاكم التشيكيّة قد قرّرت "سلخ" الأبناء الخمسة عن والديهم ووضعهم في مركز تربويّ، معلّلةً قرارها بِانتفاء "الملاءَمة" المطلوبة لرعاية الأبناء وحمايتهم في المسكن العائلي. ولم تفلح جهود الأهل في "إستعادة" أبنائهم للعودة

---

[٥٨]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

[٥٩]. المرجع ذاته.

[٦٠]. الجانب "الطبيعي" للأسرة كان موضوع جدلٍ كبيرٍ في فرنسا. غير أنه لا يدخل في إطار دراستنا للحق في السكن.

بهم إلى كنف العائلة، إذ اعتبرت السلطات العامّة الوطنية أنّ هذه الجهود غير كافية لتأمين المستلزمات الضروريّة للأسرة[٦١].

أمّا المحكمة الأوروبّية لحقوق الإنسان، فرأت المسألة من منظور آخر، إذ اعتبرت أنّه يقع على عاتق السلطات التشيكيّة موجب إيجابيّ، ألا وهو مساعدة الأهل على تحسين أوضاعهم الماديّة والمعيشيّة، وعلى إيجاد مسكنٍ بديلٍ يتلاءمُ مع مستلزماتِ الحفاظِ على الأسرة، خصوصًا إذا كان انتفاء المسكن الملائم هو العامل الوحيد الذي يقف عائقًا أمام توحيد الأسرة.

يلاحظ المراقب الحقوقيّ "تبعيّة" الحقّ في السكن للحقّ في تأسيس أسرة، في اجتهاد المحكمة الأوروبّية. إذ لم يكن بمقدور الأوّل التمتّع بحماية المادّة الثامنة من الإتّفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ما لم تقم المحكمة بربطه بالحقّ في تأليف أسرة. فالمحكمة الأوروبّية لم تتناول الحقّ في السكن بشكلٍ مستقلّ، إذ ركّزت على تفكّك الأسرة متجاهلةً (أو مهملة) الشروط المادّية للمسكن. فقد كرّست الحقّ في السكن فقط لأنّه عامل أساسيّ للحفاظ على الأسرة وتقدّمها. كما اعتبرت السلطات التشيكيّة وحدها المسؤولة، وبالتالي المذنبة، في هذه القضيّة، لإخفاقها في تأمين وحدة الأسرة. فالأهل، كالأبناء، هم الضحيّة في نظر المحكمة الأوروبّية، حاجبةً أيّة مسؤوليّة على عاتقهم، ، معتبرةً أن الأسرة، شأنها شأن الكلّ ، هي الضحيّة.

خلاصة القول، أنّ المحكمة الأوروبّية لحقوق الإنسان قد وسّعت، في قرارها هذا، البنية القانونيّة للإقرار بالحقّ في السكن، بعد أن كانت تربط الحفاظ على مأوى بالمادّة الأولى من البروتوكول رقم (١) لاتّفاقيّة حماية حقوق الإنسان والحرّيات الأساسيّة[٦٢]، حاجبةً تعسّف الدول الأعضاء في حرمان الأفراد من مأوى في حالات الإخلاء القسري غير المبرّرة[٦٣]... فممّا لاشكّ

---

[61] CEDH, Wallova et Walla c. République Tchèque, n° 23848/04, 26 octobre 2006.

[٦٢] البروتوكول رقم (١) لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية صدر في باريس في ٢٠ آذار ١٩٥٢، وبدأ العمل به في ١٨ ايار ١٩٥٤.

[٦٣] أنظر على سبيل المثال:

CEDH, 21 novembre 1994 Velosa Barreto c. Portugal, Série A n° 334 ; CEDH, Larkos c. Chypre, 18 février 1999, J.C.P., 2000, éd. G., I, 203, n°20, obs. F. SUDRE.

فيه، أنّ المحكمة الأوروبّية قد استغلّت هذه القضيّة للغوص في الحقّ في السكن من منطلقٍ آخر[٦٤]، عبر ربطه بالحقّ في تأسيس أسرةٍ والحفاظِ عليها.

السكوت عن الحقّ في الحياة كمبدأ لتكريس الحقّ في السكن: إنّ ما يثير التساؤل لدى المراقب الحقوقي، مسألة عدم اعتماد القاضي الدستوري اللبناني على الحقّ في الحياة لتكريس الحقّ في السكن، كما فعلت محاكم دستورية أجنبيّة عدّة، على رأسها المحكمة العليا في الهند[٦٥]. خصوصًا أنّ مواثيق دوليّة عديدة قد اعترفت بهذا الحقّ، على رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[٦٦]، والذي التزمه لبنان في مقدّمة دستوره. مع العلم أنّ الطاعنين بقانون الإيجارات قد طالبوا بإبطاله لمخالفته "الحقّ في الحياة".

خصوصيّة العلاقة بين الحقّ في السكن و أرض الوطن: إلتقى المجلس الدستوري اللبناني مع نظيره الفرنسي على اعتبار أنّ المسكن "عامل أمان، وشرط أساسي لتحقيق الأمن الإجتماعي"[٦٧]. غير أنّ القاضي اللبناني لم يعمد إلى ربطه بنصّ دستوري أو ميثاق دولي. لكنّنا نعتبر أنّه كان بالإمكان ربط "عامل الأمان" بحماية "حرمة المنزل"، والتي كفلها الدستور اللبناني[٦٨].

لكن يبقى لتكريس الحقّ في السكن من قبل القاضي اللبناني، خصوصيّة و"رونق" فريد، يميّزانه عن أغلب الإجتهادات للمحاكم الدستوريّة الأجنبيّة، إذ اعتبر أنّ "المسكن (هو) عامل ارتباط بالأرض، وبالتّالي بالوطن"[٦٩]. خصوصًا إذا ما ربطنا ما قاله القاضي الدستوري بما

---

٦٤. خاصةً أن المحكمة الأوروبية كانت عاجزة عن الارتكاز على المادة الأولى من البروتوكول رقم (١) لاتفاقيّة حماية حقوق الإنسان والحرّيات الأساسيّة، بما أن الأهل قد استمرّوا في التمتّع في المسكن ولم يكن هناك من إخلاء قسري في هذه القضية.

65. Olga Tellis v Bombay Municipal Corporation, (1985) 3 SCC 545.

٦٦. نصت المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الانسان : "لكل فرد حق في الحياة والحرية وفى الأمان على شخصه".

٦٧. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

٦٨. نصت المادة ١٤ من الدستور اللبناني : "للمنزل حرمة ولا يسوغ لاحد الدخول إليه إلا في الأحوال والطرق المبينة في القانون".

٦٩. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

تفضّل وطالب به الطاعنون بإبطال القانون لمخالفته "ميثاق العيش المشترك"، وللفقرة (ط) من مقدّمة الدستور التي تنصّ :" أرض لبنان أرض واحدة لكلّ اللبنانيّين. فلكلّ لبناني الحقّ في الإقامة على أيّ جزءٍ منها، والتمتّع به في ظلّ سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أيّ انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين."

إنّ هذا التركيز على عامل الإرتباط بالوطن، يعود إلى هول الحرب الأهلية اللبنانية وما رافقها من تهجير للمناطق، إذ ترك قسمٌ كبيرٌ من اللبنانين منازلهم في مناطق كانوا يشكّلون فيها أقليّة مذهبيّة أو سياسيّة معيّنة. الأمر الذي دفعهم في بعض الأحيان إلى "إحتلال" منازل في المناطق التي نزحوا إليها[٧٠]، والتي كانت تتناغم مع أهوائهم السياسيّة ومعتقداتهم المذهبيّة.

بهذا المعنى اعتبر القاضي طارق زياده أنّ مقدّمة الدستور قد حسمت "في مبادئها الأساسية مسألة وحدة الأرض اللبنانية، ولم يكن من الضروري الإشارة إلى ذلك إذ أنّ لكلّ مواطن لبناني الحقّ الطبيعي في الإقامة على أيّ جزء منها والتمتّع بها، وهذه أمور بديهيّة لا يفهم تسجيلها في مقدّمة الدستور إلّا في ضوء ما كابده اللبنانيّون من تهجير من البيوت والمناطق والأراضي على أساس طائفيّ أو مذهبيّ، وخوفًا من الوقوع في مناطق "صافية" طائفيًّا ومذهبيًّا، ما يهدّد وحدة الوطن ويعرّضه لأفدح الأخطار"[٧١].

كما أنّ الإحتلال الإسرائيلي لأجزاء كبيرة من لبنان، وما رافقه من نزوح المواطنين وتركهم لمساكنهم في القرى المحتلّة، يؤكّد كيف يتحوّل المسكن إلى عامل ارتباط بالأرض وبالكرامة الوطنية[٧٢]. وحتّى بعد انتهاء الحرب الأهلية في لبنان، و بعد تحرير القسم الأكبر من الأراضي اللبنانيّة من الإحتلال الإسرائيلي، إنّ الأزمة الاقتصاديّة التي شهدها، ومازال يرزح تحت أثقالها المجتمع اللبناني، دفعت قسمًا كبيرًا من الأُسَر اللبنانية إلى الهجرة، تاركين في معظم الأحيان بيوتهم ومنازلهم. وبالتالي يتحوّل المسكن إلى عامل الإرتباط شبه الوحيد والأساسي بالوطن الأم.

---

[٧٠]. وهذا ما يعرف في لبنان ب "المصادرة".

[٧١]. القاضي طارق زياده، "عوائق حقوق الإنسان و دور المجلس الدستوري في لبنان"، مرجع مذكور، ص. ٤٢٦.

[٧٢]. قد تكون أغنية الفنان الراحل وديع الصافي "الله معك يا بيت صامد في الجنوب" أصدق تعبير على أهمية ومكانة ومكانة المسكن في وجدان اللبنانيين.

٣

المفهوم القانوني لتكريس الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية

على غرار بعض الدساتير الأجنبية التي حدّدت أهدافًا من واجب السلطات العامّة تحقيقها، إعتمد المجلس الدستوري الفرنسي ما سمّاه "الأهداف ذات القيمة الدستورية". وقد تجلّت هذه الفئة بشكلٍ صريحٍ في قرارٍ له عام ١٩٨٢، إذ اعتبر هذا المجلس أنّه يعود للمشترع التوفيق بين "حرّية الإتّصال" وطرق ممارستها من جهة، وبين أهداف ذات قيمة دستورية من جهةٍ أخرى، كصون الإنتظام العامّ، واحترام حرّية الآخرين، والحفاظ على تعدّديّة التيّارات الفكريّة داخل وسائل التعبير الإجتماعيّة والثقافيّة[٧٣].

ربما يُفاجأ المراقب الدستوري، للوهلةِ الأولى، بعدم التجانس، و التشعّب، والتأرجح، التي تطغى على الأهداف ذات القيمة الدستوريّة.

غير أنّ هذا الأمر لا يخفيه الفقه في فرنسا، إذ يؤكّد قسمٌ منه صعوبة تحديد مفهوم واحد لهويّة هذه الأهداف[٧٤]. وبدل أن يعمل المجلس الدستوري الفرنسي على توضيح هذه الفئة، أضافت اجتهاداته غموضًا حولها. إذ عمد إلى ربطِ بعضِها بنصوصٍ دستوريةٍ محدّدةٍ، حارمًا قسمًا آخرَ من هذا الربط. كما أنّه حاول استنتاج هذه الأهداف من حقوق ومبادئ دستورية، وذلك بغية التحجيم من ممارسة حقوق ومبادئ دستورية أخرى[٧٥]. ما يوحي بالتناقض الذي تختزنه هذه الفئة[٧٦]. فهي تمتاز بالغموض في ما يختصّ بمسار تحديدها من جهة، وبمفعولها النسبي من جهةٍ أخرى[٧٧].

---

[73]. Conseil Constitutionnel, Décision n° 82-141, DC du 27 juillet 1982.

[74]. M. A. Frison-Roche, W. Baranes, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », D., 2000, chron., p. 362; X. PRETOT , P. JAN, « Bloc de constitutionnalité », J.-Cl. adm., Paris, éd. du Juris-Classeur, 2002, fasc. 1418, p. 16.

[٧٥]. فالهدف في الحفاظ على النظام العام يحدّ من حرية التنقل والحركة، كما يضيّق من نطاق حقوق وحريات أخرى.

[76]. B. Genevois, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs », Paris, STH, 1988, p. 205 .

[77]. P. de Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », Cahiers du Conseil constitutionnel », n° 20 - Juin 2006, p. 169.

إنّ هذه الأهداف، برأي الأكثرية الصارخة من الفقهاء الفرنسيّين، هي بشكلٍ رئيسي، أو حتى حصري، أدوات لتحجيم الحقوق الأساسية[٧٨]. إذ يعمد القاضي الدستوري الفرنسي على استخراج هذه الأهداف بغية التوفيق بينها وبين ممارسة الحقوق الرئيسية، وذلك تحت مظلّة مبدأ الإنتظام العامّ[٧٩]. فالأهداف ذات القيمة الدستورية هي معطى للمشترع من أجل الحدّ من هامش بعض الحقوق الأساسيّة، وذلك بغية التوفيق بينها .

من جهةٍ أخرى، يمكن تحديد الأهداف ذات القيمة الدستورية من خلال الفصل بين طبيعة هذه الأهداف من ناحية، ومضمونها من ناحية أخرى. تمتاز الأولى بطابعها الغامض والمختلط، إذ تزاوج بين "عملية الخلق" و"عملية التفسير". أمّا الثانية، فهي تفتقر إلى الدقّة، إنْ على صعيد فئة الأهداف بجملتها، أو في ما يختصّ بكلّ هدفٍ منها على حدة.

غير أنّ قسمًا من الفقهاء اعتبر هذه الأهداف قواعد قانونيّة غير مكتوبة، معتبرين بالتالي أنّ القاضي الدستوري هو بمثابة مبدعها أو خالقها[٨٠]. فخالفهم آخرون، محاولين التشكيك بصحّة هذا الرأي، معتبرين أنّ تحديد الأهداف ذات القيمة الدستورية هو عمل مختلط، يستدعي الخلق والتفسير معًا. فإذا كان الدستور الفرنسي قد لحظ صراحةً قسمًا من فئات القواعد الدستورية كـ"المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية"، أو فئة "المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لعصرنا"[٨١]، إلّا أنّه لم يذكر شيئًا من هذا القبيل فيما يختصّ بالأهداف ذات القيمة الدستورية.

---

[78]. J.B. Auby, « Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public», *RDP*, 1991, p. 331-332; F. Luchaire, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFD const*., n° 64, 2005, p. 678.

[79]. N. Molfessis, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, Paris, LGDJ, coll. «Bibliothèque de droit privé », t. 287, 1997, p. 39.

[80]. P. Blacher, « Objectif de valeur constitutionnelle », *in* R. Cabrillac (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, Litec, Éditions du Juris-Classeur, coll. «Objectif droit», 2e éd., 2004, p. 271; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 10e éd., 2013, p. 111-112.

[81]. «Les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps».

إذًا، لا يوجد أثر في دستور الجمهورية الفرنسية الأصلي، لفئة تختصّ "بالأهداف" الدستورية. وبالتالي يكون المجلس الدستوري الفرنسي هو الذي "خلق" أو " إبتدع" هذه الفئة[٨٢]. إذ عمد إلى إسقاط هذا المفهوم من الأهداف في المنظومة الحقوقيّة الفرنسيّة، مستوحيًا ذلك من مصادر متفرّقة في القانون المقارن، لاسيّما في قانون الإتّحاد الأوروبّي[٨٣] ونصوص دساتير أجنبية[٨٤].

غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي لم يعمد إلى خلق الأهداف ذات القيمة الدستورية بحدّ ذاتها (أي كلّ هدف على حدة)، إنّما أوجد "تسمية" لها تحت عنوان : "الأهداف ذات القيمة الدستورية"، ليتمكّن من جمع هذه الأهداف المتشعّبة والمتناثرة، ضمن فئة محدّدة، فيستطيع تطبيق نظام قانوني موحّد عليها[٨٥].

---

[82]. A. Levade, *L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après*. (Réflexions sur une catégorie juridique introuvable), Mélanges Pactet, Dalloz, 2003, p. 687; N. Molfessis, «La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux », *in* R. Cabrillac, M.A. Frison-Roche , T. Revet (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 11e éd., 2005, p. 83, § 154.

[٨٣]. وكانت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي قد خصصت فئة ل"أهداف المصلحة العامة" للعمل بها في الاتحاد الأوروبي :

CJCE, 14 mai 1974, Nold, 4/73, Rec. p. 491, pt. 14

B. Genevois, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs », *op. cit.*, p. 205-206.

[84]. C. Grewe, H. Ruiz fabri, « Droits constitutionnels européens », *op. cit*., p. 43 et s., § 34.

[85]. Pierre de Montalivet, "Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 171.

كما أنّ الغوص في هذه الفئة، يؤكّد لنا ترابط كلّ هدف منها بنصّ دستوري معيّن. ما يجعل هذه الأهداف "قواعد مكتوبة"، ثمرة مجهود تفسيري معيّن.

هذا من ناحية طبيعة الأهداف ذات القيمة الدستورية؛ أمّا من ناحية مضمونها، فإنّ عدم الدّقة هو سيد الموقف فيها. حاول الفقه توحيد مضمون هذه الأهداف المتشعّبة عبر ربطها بالإنتظام العامّ. غير أنّ هذه المحاولة في التوحيد يبقى مفعولها نسبيًّا، لافتقار مفهوم "الإنتظام العامّ" إلى الدقّة بحدّ ذاته.

من جهته، تقاعس المجلس الدستوري الفرنسي عن تحديد الشروط الواجب توافرها لاستخراج الأهداف ذات القيمة الدستورية، بينما حدّدها في ناحية "المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية" في اجتهاد له عام ١٩٨٨[٨٦]. وبالتالي يكون القاضي الدستوري قد صوّب معيار الإعتراف بهذه المبادئ الأساسيّة وتحديدها، حارمًا، من جهة أخرى، الأهداف ذات القيمة الدستوريّة من هذا التحديد المهمّ، ما يزيد من غموضها وافتقارها إلى الدقّة وعدم استقرارها.

وأمام هذا النقص و"الكسل" في الإجتهاد، عمد بعض الفقهاء إلى تحديد خمسة معايير يمكن اعتمادها لتحديد الأهداف ذات القيمة الدستورية كقاعدة قانونية، وهي:

- الإشارة في معرض القاعدة المعتمدة إلى الوجهة التي يجب السير بها، أو الهدف الواجب تحقيقه.
- تحديد، بشكل حصري، الجهات التي يقع على عاتقها تنفيذ هذه القاعدة القانونيّة[٨٧].
- التأسيس على نصّ دستوري مكتوب.
- غالبًا ما تشكّل هذه الأهداف شرطًا أساسيًّا لفاعلية أكبر لحقوق وحرّيات دستورية.
- العامل الجوهري أو الأساسي للهدف المستخرج[٨٨].

---

[86] Conseil Constitutionnel, Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988 .

[٨٧] غالباً ما يكون المشترع بشكلٍ خاص، أو السلطات العامة، بشكل أوسع.

[٨٨]إشارة إلى أن إعتماد آلية الأهداف ليس بعيداً عن القانون الدستوري اللبناني. فمقدمة الدستور اللبناني قد نصت في الفقرة (ح) :"إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية."

٤
الآثار المترتّبة عن تكريس الحقّ في السكن كجزء من الكتلة الدستورية

بعد تكريس المجلس الدستوري الفرنسي الحقّ في سكن ملائم، كهدف ذي قيمة دستورية في العام ١٩٩٥، رحّب الفقهاء بهذا الإعتراف واعتبروه ضروريًّا على الصعيد الأخلاقي والتضامن الإجتماعي. غير أنّ بعضًا منهم راح يتساءل عن النزاعات التي قد تنشأ بين هذا الهدف الدستوري من جهة، والمبادئ الدستوريّة من جهةٍ أخرى، متخوّفين من أن يؤدّي هذا التّكريس، مثلاً، إلى اضمحلال الحقّ في الملكية[٨٩].

إنّ القاضي الدستوري الفرنسي قد دأب على تكريس الأهداف ذات القيمة الدستورية منذ العام ١٩٨٢. ولكن، وحتى سنة ١٩٩٥، إنّ هذه الأهداف قد التصقت بالمفاهيم الكلاسيكية للديمقراطية، خالية من أيّة صبغة اجتماعية، أو تضامنيّة صارخة. غير أنّ إضافة الحقّ في السكن على هذه الفئة قد عدّل من "الإنسجام الايديولوجي" لها، عاكسًا الحرص المستجدّ للمجلس الدستوري على الحقوق الإجتماعيّة، وانشغاله بتحقيق العدالة الإجتماعيّة[٩٠].

كان الفقه الفرنسي مدركًا للأهميّة التي أولاها المجلس الدستوري للحقّ في الملكية في اجتهاداته، والتي ترجمت عام ١٩٨٢ في تكريسه له كمبدأ دستوري. غير أنّ هذه المكانة المهمّة للحقّ في الملكيّة ضمن الكتلة الدستوريّة، والتي حظيت بالإستقرار في اجتهادات القاضي الدستوري، لم تقلّل من مخاوف قسمٍ من الفقهاء الدستوريّين في فرنسا، من أن يكون الإعتراف بالحقّ في سكنٍ ملائمٍ كهدفٍ ذي قيمةٍ دستوريةٍ بمثابةِ أوّلِ مسمارٍ يدقُّ في نعشِ الحقِّ في الملكيّة.

---

[٨٩]. مع العلم بأن المجلس الدستوري الفرنسي وعند تكريسه الحق في سكن ملائم كهدف ذي قيمة دستورية في العام ١٩٩٥، لم يعمد إلى مقارنته أو منافسته مع مبادئ أو أهداف دستورية أخرى. فهذه المخاوف والتساؤلات بقيت، في العام ١٩٩٥، من الناحية النظرية الصرفة.

[90]. H. Pauliat, « L’objectif constitutionnel de droit à un logement décent, vers le constat de décès du droit de propriété », D. 1995, p. 184.

على الصعيد النظري البحت، هناك إجماع في الفقه على أنّ ما من تراتبيّة أو هرميّة داخل المنظومة الدستوريّة. ما يعني أنّ النصّ الدستوري يتساوى، من حيث "الوزن"، مع مبدأ ذي قيمة دستوريّة، ولا أفضليّة مطلقة لأحدهما على الآخر. أمّا على الصعيد الأخلاقي والإنساني، فإنّ تفضيل الحقّ في سكن ملائم لكلّ إنسان، وإن كان "مجرّد" هدف، على مبدأ دستوري كلاسيكيّ هو الحقّ في الملكية، إنّه أمرٌ محتّم لا يمكن الهروب منه أو تجنّبه.

أمام تزايد عدد المشرّدين الذين لا مأوى لديهم للإلتجاء خلال فصل البرد القارس، أو المعوزين الذين يقطنون مساكن لا تليق بكرامتهم الإنسانيّة، إنّ هذا الواقع الأليم والمرير كفيل بشجب وإسقاط الحجج "القانونيّة" التي تبرّر "حقّ" المالكين في ترك آلافٍ من الشققِ السكنيّةِ فارغة. أمّا على الصعيد القانوني البحت، فيبقى لسند الملكية أهميّة جوهريّة، غير أنّ الضغط الإجتماعي الذي يخلّفه تراكم الأزمات السكّانية، قد يبرّر لجوء السلطات العامّة إلى مصادرة أبنية خالية تعود إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين، حتى تتمكّن من تأمين المسكن لمن هم بأمسّ الحاجة إلى مأوى ملائم.

إذا كانت "تركيبة" حقّ الملكيّة، وبحسب المفهوم التقليدي تتألّف من :usus، fructus وabusus، أي الاستعمال، والاستغلال أو الاستثمار، والتنازل، فإنّ هذه الأخيرة (أي abusus) على وجه الخصوص مهدّدة بعد الإعتراف بالحقّ في السكن. فالـ abusus يعني أنّ بإمكان المالك استهلاك الشيء بأكمله، أو أن يقرّر إزالته، أو حتى التخلّي عنه، أو تركه من دون عناية[٩١]. بناءً عليه، باستطاعة المالك، ومن "حقّه"، أن يقرّر عدم "إستعمال" مسكنه، وبالتالي تركه خاليًا، من دون أن يطلب من أحدهم إشغاله أو الاعتناء به.

من جهة الفقهاء في فرنسا، إعتقد قسمٌ منهم بأنّ القاضي الدستوري قد يلجأ إلى تغيير قواعد المعادلة و"قلب الطاولة" في وجه المالكين، بعد تكريسه الحقّ في السكن. ففي عصر الأزمات السكانيّة، وأمام تزايد عدد المشرّدين على الطرقات، إنّ وجود مساكن غير مأهولة، وغير معتنى بها، يمكن أن يفسّر تعسّفًا في استعمال حقّ الملكيّة من قبل المالك. كلّ ذلك سيؤدّي إلى تضييق الخناق على عنصرالـ abusus، إذ لا يبقى للمالك أمامه سوى السكن في المنزل، أو

---

[٩١]. الدكتور بلال شحيطة، "ترشيد إستخدام أراضي المشاعات وانعكاساته على عملية التنمية في لبنان"، **مجلة الدفاع الوطني** ، ٢٠١٤/١/١.

الإعتناء به، أو بيعه، إذا ما أراد تجنّب تحويله إلى "مسكن إجتماعي". فلا قيمة فعليّة للحقّ في الملكيّة ما لم تكن متناغمة مع وظيفتها، أو منفعتها الإجتماعية.

غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي بدّد مخاوف هذه الفئة من الفقهاء عبر قراراتٍ لاحقةٍ أكّدت أهميّة الحقّ في الملكيّة كمبدأ دستوري، مع حرص القاضي الدستوري على إبطال القوانين التي تخالف جوهر ومرتكزات هذا الحقّ، والتي تتعارض مع روح الدستور الفرنسي. فعمد في قراراته على التزاوج بين الحقّ في السكن والحقّ في الملكيّة، وتأكيد تلاحمهما وتكاملهما، مبعدًا أيّ تنافسٍ أو تناقضٍ قد ينشأ بينهما، محوّلاً بالتالي الهدف ذا القيمة الدستوريّة إلى قاعدة دستوريّة توافقيّة بين الحقوق الاجتماعيّة والاقتصاديّة من جهة، وحقّ الملكيّة من جهةٍ أخرى، بهدف إعطاء أقصى درجات الفاعليّة لحقوقٍ وحرّيّاتٍ دستوريةٍ تقليديةٍ، عبر إنشاء مبادئ دستوريةٍ جديدة[٩٢].

أكّد المجلس الدستوري اللبناني أهميّة هذه المسألة، إذ أوجب على "السلطة الإشتراعيّة التوفيق في التشريعات بين الحقّ بالملكيّة والحقّ بالسكن"[٩٣]. ولطالما شدّد القاضي اللبناني على أهمّية حقّ الملكيّة، مكرّسًا إيّاه كحقّ من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور[٩٤]، وأنّه لا يمكن انتزاعه إلاّ لأسباب تقتضيها المصلحة العامّة، ولقاء تعويضٍ عادلٍ[٩٥]، رابطًا إيّاها بالفقرة (و) من مقدّمة الدستور اللبناني[٩٦] و بالمادّة ١٥ منه[٩٧].

لتبديد مخاوف بعض اللبنانيّين الذين قد يعتبرون تكريس الحقّ في السكن تهديدًا لفاعلية الحقّ في الملكيّة وتحجيمًا له، أكدّ القاضي الدستوري في القرار نفسهِ العناية الخاصّة التي يوليها للحقّ في الملكيّة، ولحقوق المالكين، والقواعد العامّة للتقاعد. والجدير بالذكر أنّ المجلس الدستوري اللبناني قد قام بدايةً "بطمأنة" أصحاب تلك الحقوق في مرحلة أولى، عبر تأكيد

---

[92]. G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 1998, p. 237.

[٩٣]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

[٩٤]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٤/٢٠٠٠ تاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٠.

[٩٥]. القاضي طارق زياده، "عوائق حقوق الإنسان و دور المجلس الدستوري في لبنان"، مرجع مذكور، ص. ٤٣٩.

[٩٦]. نصت الفقرة (و) من مقدمة الدستور اللبناني : " النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية **والملكية الخاصة**."

[٩٧]. تنص المادة ١٥ من الدستور اللبناني : "**الملكية في حمى القانون** فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً."

أهمّيتها، ثمّ عمد إلى تكريس "الحقّ في السكن" في مرحلة ثانية، إذ أكّد المجلس أنّ "ما يحدّ حقّ الملكية هو المصلحة العامّة التي تشمل **حصرًا** ما يتعلق بالملكية: (...) وبالتالي ليس الحدّ من المبادئ العامّة وحرّيّة التعاقد والتوازن في النظرية العامّة للعقد"[٩٨]. وبعد تذكيره بمدى وجوب حصر التضييق على حقّ الملكيّة بأقلّ تحجيم ممكن، عمد بعدها إلى الإشارة إلى ضرورة "إستعادة العمل بالقواعد العامّة للتعاقد، والنظريّة العامّة للعقد بالنسبة لكلّ الإيجارات السكنيّة". رابطًا هذه المبادئ بالسلم الإجتماعي، إذ اعتبر أنّ "خرق المبادئ العامّة، في قضيّة حياتيّة يوميّة متعلّقة بالملكيّة والسكن، هو مصدر نزاعات بين المواطنين، ومصدر توتّر في علاقات الجوار، ويشكّل بالتالي مصدر تهديد بعمق للسلام الإجتماعي، ويبرّر تاليًا الحاجة إلى استعادة سلطة المعايير في المنظومة الحقوقيّة التعاقديّة"[٩٩]. وبعدها أكّد القاضي الدستوري حقّ المالكين بصورة خاصّة، عبر "مواساتهم" أوّلاً، معتبرًا أنّ "معالجة قضيّة السكن (قد تمّت) على حساب المالكين"، ومن ثمّ إلى طمأنتهم بأنّ الحقّ في سكنٍ لائقٍ "يفرض موجبًا ليس على المالك "[١٠٠].

وبعد أن اعتبر المجلس أنّ "القانون المطعون فيه منسجم مع القواعد الدستوريّة لجهة استعادته مبادئ حقّ الملكيّة لصالح المالكين القدماء، واستعادته المبادئ العامّة لنظريّة العقد"[١٠١]، عمد عندها إلى التطرّق إلى الحقّ في السكن على ضوء المواثيق الدوليّة، والنصوص والإجتهادات الدستوريّة، مكرّسًا إيّاه كهدف ذي قيمة دستوريّة.

من جهةٍ أخرى، عند تكريس المجلس الدستوري اللبناني الحقّ في السكن، كان بمقدوره الإعتراف به كمجرّد ضرورة مرتبطة بالمصلحة العامّة، أو الإرتقاء به إلى مصاف المبادئ الدستورية. غير أنّ المجلس فضّل السير على هدى نظيره الفرنسي عبر تكريسه كهدف ذي قيمة دستورية. مع العلم بأنّ المجلس الدستوري الفرنسي كان في أحد قراراته، في العام ١٩٩٠، قد أوجب على المشرّع التحرّك في اتّجاه تأمين المساكن للأشخاص المعوزين، وهذا الموجب ينبع من ضرورة الحفاظ على المصلحة الوطنية. وقد انتظر المجلس خمسة أعوام ليعود ويضفي على

---

[٩٨]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.
[٩٩]. المرجع نفسه.
[١٠٠]. المرجع نفسه.
[١٠١]. المرجع نفسه.

الحقّ في السكن صفة "هدف ذي قيمة دستورية"، مضيفًا أنّ على هذا المسكن أن يكون ملائمًا [١٠٢]. مدعّمًا بالتالي الأساسات القانونية لصون هذا الحقّ.

حسنًا فعل المجلس الدستوري اللبناني في تكريسه له كهدف ذي قيمة دستورية مباشرةً، من دون ربطه بضرورة الحفاظ على المصلحة العامّة كأحد متمّماتها.

غير أنّ بعضهم في لبنان قد يأسف، كما هي الحال كذلك في فرنسا، لعدم تكريس المجلس الدستوري الحقّ في السكن كحقّ دستوري كامل، فاعل ومباشر، وليس كـ "مجرّد هدف" ذي قيمة دستورية. إلاّ أنّ القانون المقارن يؤكّد لنا أن النظام القانوني وفاعلية "الحقّ في السكان" هما متطابقان، بغضّ النظر عن تسمية الفئة التي وضع في خانتها. ففي إيطاليا مثلاً، وبعد سلسلة من القرارات المتتالية، كرّس الحقّ في السكن كحقّ أساسي مرتكزٍ على موادّ من الدستور الإيطالي، تخصّ الحقوق الإجتماعية بعناية فائقة[١٠٣]. كذلك الحال في الجمهورية الألمانية، إذ قامت المحكمة العليا الفدرالية بتكريس هذا الحقّ في السكن بالعودة إلى مبدأ "الدولة الإجتماعية"[١٠٤].

أمّا دول أخرى فقد فضّلت الإشارة الصريحة إلى الحقّ في السكن في دساتيرها، كما سبق وأشرنا. غير أنّه، ومع توصيف ذاتيّ له، لم يستفد هذا الحقّ من نظام الحماية المخصَّص للحرّيّات والحقوق الأساسية، ذلك لأنّه لم يقترن بإمكانية الإحتجاج به مباشرةً، الأمر الذي ترك

---

[102]. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op.cit.*, p.453.

[١٠٣]. أطلق الفقه على هذه المواد تسمية "الكتلة الاجتماعية" والتي تصون "الكرامة الإجتماعية" .

O. Bourekhoum, *Le Droit au Logement en France et en Italie*, Thèse, Toulon, 2012, p. 146.

[١٠٤]. إن " تعبير "إجتماعي" الذي أكّده القانون الأساسي لألمانيا الإتحادية في مادته العشرين، والذي اعتُبر الأساس لقواعد يرتبط بها تحقيق أهداف الدولة، ويشمل هذا التعبير الضمان الإجتماعي، والتوازن الإجتماعي، وتوفير شروط تكافؤ الفرص. وسّعت اجتهادات المحكمة الدستورية الفدارلية في ألمانيا أثر هذا التعبير، من خلال تفسيره في اطار ارتباطه بنصوص دستورية أخرى، ما جعله النواة الصلبة التي تلزم الدولة بتوفير الشروط الضرورية، ولو في حدها الأدنى، لعيش المواطنين جميعاً".

K.-P. Sommermann, « Normativité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XVII, 2001, p. 372

نقلاً عن د. عصام سليمان،" تفسير الدستور واثره على المنظومة الدستورية" ، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ٢٠١٢ المجلد الرابع، ص. ١٩.

للمشترع هامشًا واسعًا من حرّيّة التقدير، تحت غطاء التحجّج "بمحدوديّة الإمكانيّات المادّية"[١٠٥]. وبالتالي تكون الغاية من التنصيص الدستوري للحقّ في السكن، أو تكريسه من قبل المحاكم الدستورية كحقّ أساسي، حالت دون تقهقره من قبل المشترع، عبر إبطال القوانين التي تحدّ من فاعليته[١٠٦]. وهذا ما يقوم به حرفيًّا المجلس الدستوري الفرنسي، مؤمّنًا الحماية الدستورية نفسها للحقّ في السكن، ولكن عبر توصيف مختلف، وهو "هدف ذو قيمة دستورية".

نعتبر أنّ انتقال المجلس الدستوري اللبناني إلى توصيف الحقّ في السكن كحقّ دستوري أساسي، أمرٌ غير ضروري وغير نافع، حيث إنّه لن يضيف حماية له أو فاعلية. غير أنّ توضيح معنى وطبيعة هذا الهدف من قبل القاضي الدستوري اللبناني في قراراتٍ لاحقة، لمراقبة حرّيّة التقدير الممنوحة للمشترع، عبر تحجيمها، يساعد على صون وضمان الحماية اللازمة للهدف الدستوري في تأمين مسكن ملائم، على غرار ما قام به المجلس الدستوري الفرنسي عبر اجتهادات لم يخفّ زخمها منذ تكريسه للحقّ في السكن وحتى الآن.

كنّا نتمنّى على المجلس الدستوري اللبناني أن يحذو حذوة نظيره الفرنسي الذي أوجب، في القرار نفسه الذي اعترف فيه بالحقّ في السكن لأوّل مرّة، على السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وضع السياسات اللازمة، كلّ بحسب اختصاصه، والآيلة إلى تحقيق هذا الهدف، مانحًا المشترع سلطة التقدير في تعديل أو إلغاء نصوص قانونية سابقة. ولكن القاضي الدستوري الفرنسي وضع شرطًا على كاهل المشترع، مانعًا إيّاه من أن يضعف من الضمانات التشريعية لهذه الحقوق ذات القيمة الدستورية، والتي أقرّها بموجب قوانين سابقة. مع العلم بأنّ المجلس الدستوري اللبناني كان قد كرّس هذه الآلية المعتمدة في فرنسا منذ عام ١٩٨٤[١٠٧] والتي يطلق عليها الفقه تسمية "effet cliquet anti-retour"، في قرار له عام ١٩٩٩، معتبرًا أنّ "المشرِّع عندما يسنّ قانونًا يتناول الحقوق والحرّيّات الأساسية، لا يسعه أن يعدّل أو أن يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحقوق من دون أن يحلّ محلّها نصوصًا أكثر ضمانة،

---

[105]. L. Gay, *Les droits-créances constitutionnels*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 466.

[106]. J-C. Oderzo, "Le droit au logement dans les Constitutions des États membres", *RIDC*, 2001, p. 926.

[107]. Conseil Constitutionnel, Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

أو يعدّلها إلى الأقلّ فاعلية وضمانة. بمعنى أنّه لا يجوز للمشرِّع أن يضعف من الضمانات التي أقرّها بموجب قوانين سابقة لجهة حقّ أو حرّيّة أساسية، سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون تعويض عنها، أو بإحلال ضمانات محلّها أقلّ قوّة وفاعلية"[١٠٨].

٥

مدى التزام السلطات العامّة بالتدخّل الإيجابي لإنفاذ الحقّ في السكن

حدّد المجلس الدستوري اللبناني صراحةً المعنيّين في تحقيق هذا الهدف الدستوري، أي توفير المسكن اللائق، حاصرًا إيّاهم بالسلطات العامّة، والسلطتين التشريعية والتنفيذية في وجه الخصوص، رافضًا فرض أيّ موجب على عاتق المالكين، إذ أورد "أنّ توفير المسكن للمواطن هدف ذو قيمة دستورية ينبغي على السلطتين الإشتراعية والإجرائية رسم السياسات لوضع القوانين الآيلة إلى تحقيق هذا الهدف" ، مضيفًا "أنّ الحقّ في سكن لائق استنادًا إلى الشرعات الدولية يفرض موجبًا ليس على المالك، بل على السلطات العامّة في اعتماد سياسات عامّة إجتماعية وإقتصادية".

من غير الخفيّ نيّة القاضي الدستوري حثّ السلطات العامّة على سنّ القوانين، وإصدار الأنظمة التطبيقية، لجعل الحقّ في السكن حقًّا مكفولًا ومضمونًا، وليس مجرّد "شعار" أو حقّ شكلي، ملزمة هذه السلطات التدخّل الإيجابي في صون الحقّ في السكن وفي الحيازة الآمنة،"مهدِّدًا" بإنزال العقاب في حالات التقصير أو الإغفال التشريعي، إذ أورد في قراره أنّ: "(...) السلطة الإشتراعية (...) يعود لها حقّ التقدير، وليس من صلاحيات القاضي الدستوري النظر في الملاءمة، غير أنّه من غير الجائز للمشترع أن يتجاوز الضمانات التي نصّ عليها الدستور، وتبقى القوانين خاضعة لرقابة القضاء الدستوري من أجل الحفاظ على هذه الضمانات"[١٠٩].

---

[١٠٨] المجلس الدستوري، قرار رقم ٩٩/١ تاريخ ٢٣/١١/١٩٩٩.
[١٠٩] المجلس الدستوري، قرار رقم ٦/٢٠١٤ تاريخ ٦/٨/٢٠١٤.

من هذه السياسات التي تتيح تأمين فاعلية أكبر للحقّ في سكن لائق، ودائمًا في تقدير القاضي الدستوري اللبناني: "سياسات عامّة اجتماعية واقتصادية في الإسكان، والتنمية المتوازنة، والنقل، وبخاصّة في لبنان حيث يساهم نقل مشترك منتظم في تشجيع السكن في مختلف المناطق وتجنّب تريف المدينة ruralisation des villes وتجنّب الإضطراب في بنيتها السكنية ونسيجها الإجتماعي"[١١٠].

هناك إجماع في الفقه على اعتبار أنّ "ضمان "التحقيق التدريجي" للحقّ الإنساني في السكن الملائم (يتمّ) على أساس أنّ التفسير القانوني للحقّ في السكن يقرّ بأنّ التنفيذ الفعلي العملي للحقّ في السكن الملائم، يتضمّن وجود مزيج من الإجراءت التدريجية والتدابير الفورية التي تؤول مسؤولية اتّخاذها إلى السلطة المركزية (...)، كون السكن حقًّا للمواطن وواجبًا على السلطات العامّة التي عليها أن تدرك أبعاده الوطنية والقومية والاقتصادية والاجتماعية"[١١١].

أنّ التطرّق للحقّ في السكن يشكّل جزءًا من دراسة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية ومن مدى فاعلية هذه الحقوق ومدى تطبيقها وترجمتها على أرض الواقع من قبل السلطات العامّة. وقد تنبّه المجلس الدستوري لهذه المسألة مؤكّدًا حساسية التطرّق إلى فاعلية القانون بشكل عامّ، ومعتبرًا "أنّ القانون يواجه حدودًا في النظرية الحقوقية العامّة في معالجة قضايا المجتمع جميعًا، لناحية فاعلية القانون effectivité du droit ، إذ لم يترافق القانون مع سياسات عامّة تطبيقية داعمة ومساندة".

غير أنّ الحقوق الإقتصادية والإجتماعية تتطلّب تدخّلاً إيجابيًّا من قبل السلطات العامّة، خلافًا للحقوق السياسية. إلاّ أنّ هذه السلطات غالبًا ما تتحجّج بقلّة مواردها المادّية، ما يجعل من هذه الحقوق الإقتصادية والإجتماعية مجرّد مبادئ توجيهية للمشترع، تحدّد الإلتزام بتوفير الوسيلة، أكثر منه إلتزام تحقيق النتيجة.

---

١١٠. المرجع ذاته.

١١١. انطوان شمعون، "الخطة الوطنية لحقوق الانسان: الحق في السكن"، سلسلة الدراسات الخلفية، مجلس النواب- لجنة حقوق الانسان النيابية وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، ٢٠٠٨، ص. ١٠.

غير أنّ المجلس الدستوري اللبناني، وفي معرض تكريسه الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية، اعتبر أنّ "الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية، وإنّما يتطلّب تحقيقها توافر الحقوق الإقتصادية والإجتماعية أيضًا للمواطنين". ولا يمكن للمراقب الدستوري أن يمرّ بدون التوقّف عند المعاني والأفكار التي تختزلها هذه الجملة، خصوصًا إذا ما تمّ ربطها بقرار آخر للمجلس في العام ٢٠٠٣، تناول فيه حقّ العمل الذي يؤلّف أحد هذه الحقوق الإقتصادية والإجتماعية. فبعد أن أكّد القاضي الدستوري اللبناني تكريس المواثيق الدولية للحقّ في العمل، وما يتفرّع منه كوجوب توفير أسباب الإستخدام المتّصل لكلّ فرد، وحقّ الحماية من البطالة، اعتبر أنّه "ليس من شأن نصوصها (أي المواثيق الدولية) المتعلّقة بهذا الموضوع (أي الحقّ في العمل) أن تنشئ لأفراد حقًّا قانونيًّا prérogative juridique أو حقًّا ذاتيًّا ملزمًا droit subjectif contraignant قابلاً للتنفيذ أو للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، وإنّ غايتها ووظيفتها التذكير بأهمّية الشأن الإجتماعي وما تهدف إليه على هذا الصعيد"[١١٢].

لم يتوقّف المجلس الدستوري عند هذا الحدّ، بل ذهب أبعد من ذلك إذ "رأى أنّ ثمّة هرميّة أو تراتبيّة بين الحقوق الجوهريّة" مميّزًا بين "حقوق الإنسان بمفهومها الأسمى Droits de l'homme transcendants وهي حقوق مطلقة Absolus وغير قابلة للسقوط بالتقادم imprescriptible وتنفر بطبيعتها من منهجيّة إخضاعها باستمرار لمتغيّرات الزمن والمكان"، من جهة، وبين الحقوق الإقتصادية والإجتماعية من جهة أخرى، مؤكّدًا أنّه "لا يمكن اعتبارها على إطلاقها، إذ هي قائمة ومتوجّبة في أقاليم وأزمان معيّنة ومرتبطة عضويًّا بأنظمة وأوضاع ظرفيّة وتاريخيّة، وأكثر تعرّضًا بالتالي للهزال والإضمحلال"[١١٣]. ولم يتوانَ المجلس عن الإستعانة بمفهوم "النظام الإقتصادي الحرّ" المكرّس في مقدّمة الدستور اللبناني[١١٤] ، وذلك بغية تبرير حرصه الشديد على حماية الحقوق والحرّيّات السياسية والمدنية. غير أنّ اندفاعه هذا يصبح أقلّ تشدّدًا، وعزيمته أقلّ عنفوانًا عندما تقترن مراقبته بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية.

---

[١١٢]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠٣/١، تاريخ ٢١/١١/٢٠٠٣.

[١١٣]. المراجع نفسه.

[١١٤]. نصت الفقرة (و) من مقدمة الدستور اللبناني : " النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة."

فهذه الإنعطافة، ولو كانت جزئيّة في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني في نظرته للحقوق الإقتصادية والإجتماعية، وربطه إيّاها بالممارسة الديمقراطية السليمة، فهي تتماشى مع الاجتهادات الدستورية للمحاكم العليا الأجنبية، ومع الأهمية التي يوليها المجتمع الدولي لهذه الفئة من الحقوق.

يمكننا الاستنتاج أنّ فقر، أو ندرة، الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في اجتهادات المجلس الدستوري اللبناني لا يعود إلى كسل القاضي الدستوري أو عدم فاعلية أدائه، وإنّما يعود إلى تقاعس السلطات السياسية التي تحتكر حقّ مراجعة المجلس الدستوري بالطعن في قوانين يكون محورها الأساسي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية[١١٥]. وبما أنّ هذه الحقوق ترتبط بمشيئة المواطن وحياته وهمومه اليومية، قد يكون الحلّ بإعطائه "حقّ الدفع بعدم دستورية القانون"، على غرار ما اعتُمد في فرنسا وفي العديد من الدول العربية. فإعطاء المواطنين هذا الحقّ، يجعل طرق المراجعات أمام المجلس الدستوري أكثر ديمقراطية .

كما أنّه من المحبّذ إعطاء النقابات المهنية أو الجمعيات الأهلية الحقّ لمراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين التي لها علاقة مباشرة بها، على غرار الحقّ المعطى لرؤساء الطوائف[١١٦]، من أجل تمكين المجلس الدستوري من التوسّع في تفسير هذه الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

السلطات العامّة في لبنان، مدعوّة في ضوء ما كرّسه المجلس الدستوري في الحقّ بالسكن، إلى إعادة النظر في سياستها الإسكانية، إذا ما وجدت. في الواقع، ما قامت به حتى الآن أبعد ما يكون عن التخطيط العلمي والإستراتيجي الذي ينتج عنه برامج تكاملية، ضمن خطة زمنية محدّدة، نظّمت لمرحلة التنفيذ. فتعاطي السلطات العامة مع قضية قطاع الإسكان في لبنان

---

[١١٥] هذا ما قد يفسر تأخر المجلس الدستوري في معالجة أهمية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، و"تصويب" أو حتى "تصحيح" اجتهاده، حتى العام ٢٠١٤. فقد "إستغل" مراقبته لقانون الإيجارات للعودة لهذه الحقوق. علماً بأن مقدمي الطعن لم يشيروا في معرض طلبهم إلى مسألة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية .

[١١٦] نصت المادة ١٩ من الدستور اللبناني : " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى **رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.** (...) "

هو مجرّد محاولات، بعيدة كلّ البعد عن الرؤى العلمية، غير مقيّدة بقواعد منهجية وأساليب التخطيط التكاملي. إذ اقتصرت "أشباه السياسات" هذه على مجموعة من قرارات مجتزأة وإجراءات عفوية، منفصلة بعضها عن بعض. ما أدّى إلى فوضى في عمل مجالس الإسكان وتخبّطها، وإلى "إزدحام" في صناديق ومديريات ومصارف ومؤسّسات عامّة، جميعها تعنى بحلّ قضية مشكلة السكن، وإلى عدم التناسب بين الأهداف التي أنشئت لتحقيقها، وبين ما ترجمته على أرض الواقع. فمن "مجلس الإسكان" إلى "المديرية العامّة للإسكان"، إلى "الإتّحاد الوطني للتسليف التعاوني"، إلى "مصرف الإسكان"، إلى الصندوق المستقلّ للإسكان"[١١٧]، جميع هذه الهيئات اقتصر عملها على منح القروض لترميم المنازل المتضرّرة من جرّاء الحرب الأهلية اللبنانية، وإقامة بعض التجمّعات السكنية الشعبية. وبالتالي لم تحقّق أيّ نجاح يذكر، أو تقدُّم ملموس في تحقيق الغاية من إنشائها، وهي حلّ أزمة السكن من خلال منح قروض طويلة الأجل، تمكّن الأفراد المعوزين وأصحاب الدخل المتواضع والمحدَّد من شراء أو بناء مساكن تتلاءم مع كرامتهم الإنسانية.

كما لم يفلح إنشاء "المؤسّسة العامّة للإسكان" في إصلاح الإعوجاج في السياسة العامّة الإسكانية. فكثيرٌ من الشباب اللبناني قد عدل عن فكرة الزواج، أو "التجرّؤ" على تأسيس عائلة جديدة، لعدم تمكّنه من تأمين المسكن المناسب، ما زاد في عدد المهاجرين إلى دول الإغتراب.

قد يخيّل للمراقب أنّ أزمة السكن تعني نقصًا في الوحدات السكنية الشاغرة في المدن اللبنانية . لكن على العكس من ذلك، تعاني مدننا من قلّة الاستفادة من العقارات المبنيّة بالفعل، ووجود عدد كبير من الوحدات السكنية الشاغرة غير المستغلّة. ويرجع ذلك إلى غياب القوانين وأنظمة الضرائب العقارية الفعّالة التي يمكن أن تحسّن من استغلال الملكيات العقارية الشاغرة، وترفع من كفاءة استخدام الأصول العقارية الخالية والمجمّدة، وهي كلّها أمور تنصب تحت مفهوم "الوظيفة الاجتماعية للملكية"[١١٨].

---

[١١٧] للمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة الدراسة القيمة التي اعدها المهندس أنطوان شمعون، "الخطة الوطنية لحقوق الانسان: الحق في السكن"، مرجع مذكور، ص. ١٧.

[١١٨] مرجع مذكور:
http://www.tadamun.info/2013/10/10/the-right-to-adequate-housing-in-the-egyptian-constitution/#.VGx2vjSG8Sk

تمركزت الوحدات السكنية حول العاصمة بيروت والمدن الكبرى، ما أدّى إلى كلفة أكبر وثمن أغلى، لا يمكن أن تتحمّله الشريحة الإجتماعية التي في حالة عوز. فضلاً عن دعمها للنزوح الداخلي، و لتفريغ القرى اللبنانية، وما يتفرّع عنه من ضرب للإنتاج الحرفي والزراعي، وللنسيج الإجتماعي، وترييف المدينة، والإزدحام السكّاني في المناطق الساحلية، وزيادة أحزمة البؤس من حولها.

السلطات العامّة مدعوّة أيضًا إلى تحرير المجالس المحلّيّة، على رأسها البلديات، من القيود التي تعيق دورها الضروري في التنمية الإسكانية المستدامة، جاعلةً منها شريكًا أساسيًّا في إدارة أزمة السكن. كما أنّ للأوقاف الدينية دورًا مساعدًا في تقديم أرض تصلح لبناء وحدات سكنية، وتمويل القروض السكنية. وما يثير استغراب المراقب، غياب القطاع الأهلي، من جمعيّات ونوادٍ وتعاونيّات إسكانيّة، تعنى بأزمة السكن، وتشارك في تفعيل الحقّ في السكن وحمايته، من خلال الضغط على السلطات العامّة لتتحمّل مسؤليّاتها.

أمّا على الصعيد "القانوني" الصرف، فإنّه من المهمّ و"المشوّق" مراقبة كيفيّة تلقّي القضاء العادي في لبنان، بشقيّه العدلي والإداري، تكريس الحقّ في السكن كهدف ذي قيمة دستورية من قبل أعلى هيئة قضائية في لبنان، وإمكانيّة الإنفاذ القضائي له والاحتجاج به أمام محاكمه.

المراجع

AKANDJI-KOMBE J.-F, « Logement, droits fondamentaux et droit européen », *in* Conseil d'État, Rapport public 2009, Droit du logement, Contributions, p. 400.

AMZALLAG M. et TAFFIN C., *Le logement social*, Paris, LGDJ, 2003.

AUBY J-B., « Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public », RD publ., 1991, p. 331-332.

BARKAT F., « Le maintien dans le logement », RDSS, 1999, p. 305.

BARRE M., *La protection du logement en droit privé*, Paris, Litec, 2009.

BATTEUR A. et LE BARS T., « Le droit au maintien du logement », JCP N, 1995, doct., pp. 321-328.

BERNARD N., « Le droit au logement dans la Charte sociale révisée: à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des Droits sociaux », *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, Nemesis et Bruylant, N° 80, 1er octobre 2009, p. 1061-1089.

BERNARD N., *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

BERNARD N., « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n°3, p.83.

BLACHER Ph., « Objectif de valeur constitutionnelle », *in* Cabrillac (Rémy) (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, Litec, Éditions du Juris-Classeur, coll. « Objectif droit », 2e éd., 2004, p. 271.

BOUREKHOUM Ouahab, *Le droit au logement en France et en Italie*, Thèse, Toulon, 2012.

BRILLAT R., « La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées : le rôle de la Charte sociale européenne », Sans-abri en Europe, Le Magazine de la FEANTSA, automne 2008, p. 7-8.

BROUANT J.-P., « A propos du droit opposable au logement : la charrue avant les bœufs ? », *AJDI*, 2007, p.1.

BROUANT J.-P., « Un droit au logement…variablement opposable », AJDA, 2008, p.506.

COHET-CORDEY F., « Le droit au logement et le droit de propriété sont-ils inconciliables ? », *AJDI*, 1998, p.598.

MONTALIVET Pierre De, « Les objectifs de valeur constitutionnelle » *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20 - Juin 2006, p. 169.

DE MONTECLER M-C., « Le droit au logement opposable : incantation ou réalité ? », *AJDA*, n° 4- 9 février 2009, p. 185.

DE SCHUTTER O. et BOCCADORO N., *Le droit au logement dans l'Union européenne,* CRIDHO working papers series, 2/2005, p. 5.

DESRUMAUX G., « Droit au logement : qu'en avons-nous fait ? », *Revue économie et humanisme*, n° 368, mars-avril 2004.

DOMINGO L., *Le droit à un logement décent dans les Constitutions française, espagnole et italienne*, *AIJC*., Paris, Dalloz, 2001, pp 31-74.

DRAGO G., *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 1998, p. 237.

ESCANDE-VARNIOL M.-C., *Le droit au logement*, dir. de C. Saint-Alary-Houin, Thèse, Lyon 3, 2006.

FOULQUIER N., « Le droit au logement, la naissance d'un nouveau type de contentieux ? », *in* Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, GRIDAUH, éd. Le Moniteur, 2010, pp. 17 - 27.

FRISON-ROCHE M-A, BARANES W., « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », D., 2000, chron., p. 362.

GARCIA K., « Le droit au logement décent et le respect de la vie familiale », RTDH, 2007, p. 1121 et s.

GAY L., « L'accès au logement en France et en Afrique du sud : perspectives constitutionnelles et politiques comparées », *in* J.-Y. CHEROT, T. VAN REENEN (Dir.), *Les droits sociaux fondamentaux à l'âge de la mondialisation*, Presses universitaires d'Aix- Marseille, 2005, p. 204.

GAY L., «Les droits-créances constitutionnels », Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 466.

Genevois B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, Paris, STH, 1988, p. 205.

GHEKIERE L., *Le développement du logement social dans l'Union européenne.* (Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire), Paris, Dexia, 2008.

GIUSELIN E.-P., « L'accès à un logement décent et le droit de propriété: ni vainqueur, ni vaincu », Les *petites affiches,* mars 2000, p. 6.

GOLAY C., ÖZDEN M., « Le droit au logement », Rapport Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), http://www.cetim.ch/fr/documents/bro7-log-A4-fr.pdf

GRAËFFLY R., « La mise en œuvre du droit au logement opposable : premier bilan », RDSS, 2009, p.741.

JEGOUZO Y., « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *AJDA*, n° 10/2008, 17 mars 2008.

JEGOUZO Y., « Un droit au logement opposable », *AJDA*, 2006, p. 57.

KENNA P., «La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement», Sans-abri en Europe, Le Magazine de la FEANTSA, automne 2008, p. 9-11.

KENNA P., *Le logement dans les outils du droit international*, M. Uhry (trad.), Lyon, Mella, coll. Alpil études, 2005.

LAFORE R., « L'accès au logement », *RDSS*, 1999, p. 283.

LAZAROVA G., « Le Conseil constitutionnel et l'objectif constitutionnel de logement décent : de la qualification normative à une protection effective », *RFDC,* 2010, n° 81, p. 157.

LEVADE A., *L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après*. (Réflexions sur une catégorie juridique introuvable), Mélanges Pactet, Dalloz, 2003, p. 687.

LUCHAIRE F., « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle », RFD const., n° 64, 2005, p. 678.

MATHIEU B., « Rapport présenté au colloque international sur: Constitution et éthique biomédicale », Paris, 6 et 7 fév. 1997, *in Les cahiers constitutionnels de Paris I,* La documentation française, 1998, p.50.

MOLFESSIS N., « La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux », *in* Cabrillac (Rémy), Frison-Roche (Marie-Anne), Revet (Thierry) (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 11e éd., 2005, p. 83.

MOLFESSIS N., *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit privé », t. 287, 1997, p. 39.

MONEGER F., « La mise en œuvre du droit au logement », *RDSS*, 1990, p. 709.

MONEGER J., « Les moulins de Don Quichotte ou l'effectivité du droit au logement », *Loyers et copropriété*, fév. 2007, p. 1 et 2.

MONEGER J., « Regards sur le projet de loi relatif au droit opposable au logement », *JCPG*, n° 4, 24 janv. 2007, p. 3.

MONTECLERC M-C., « Quelle effectivité pour le droit au logement opposable ? », AJDA, 22 janv. 2007, p. 116.

ODERZO J-C., « Le droit au logement dans les Constitutions des États membres », RIDC, 2001, p. 926.

PAULIAT H., « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété », D. 1995, p. 283.

POLLET-ROUYER F., « Droit au logement. Contribution à l'étude d'un droit social », *Droit prospectif, Revue de la recherche juridique*, n° 2000-4, p. 1654.

Prétot X., Jan P., « Bloc de constitutionnalité », J.-Cl. adm., Paris, éd. du Juris-Classeur, 2002, fasc. 1418, p. 16.

ROUQUETTE R., « Le droit au logement », *AJPI*, 1990, p. 761.

Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel* , Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 10e éd., 2013, pp. 111-112.

ROUSSEL F., « Reconnaissance pour la première fois du droit au logement opposable », JCP G 2008, n° 25, p. 39.

RUBELLIN-DEVICHI J., « La famille et le droit au logement », *RDC*., avril-juin 1991, pp. 245-261.

SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C. (Dir.), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2003.

STRUILLOU Y., « Le contentieux du droit au logement opposable », *RFDA* 2010, pp.163-164.

THOLOME L., « Le droit au logement opposable : gadget ou véritable protection sociale ? », *Les échos du logement*, mai 2007, n° 5, p. 24.

VANONI D., « Logement : la fin des protections ? La crise économique et les nouvelles dynamiques d'exclusion du logement », Paris, FORS, 2011.

WASMER E., « Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement », Suresnes, *Les cahiers- En temps réel*, 2006.

ZITOUNI F., « Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis », *LPA*, 1996, n° 6, p.14

ZITOUNI F., « Pour un droit du logement au service du droit au logement », A propos du rapport annuel 2009 du Conseil d'État Droit au logement, droit du logement, JCP édition, *Administration et collectivités territoriales*, n° 44, 26 oct. 2009, p. 42 et s.

ZITOUNI F., *Le droit au logement*, Thèse, Université Aix-Marseille, 1991.

زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، المجلَّد الثاني، دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ١١٢٣-١١٢٧ .

طارق المجذوب ،"المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني. بعض الملاحظات الأولية"، المجلس الدستوي، **الكتاب السنوي ٢٠١١**، المجلد ٥، ص ٢٣٥.

طارق زياده، "عوائق حقوق الإنسان ودور المجلس الدستوري في لبنان"، **الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ٢٠٠٩-٢٠١٠**، ص ٤٢٦.

عصام سليمان، "الحقوق السياسية والإقتصادية والإجتماعية من منظور دستوري"، **الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ٢٠٠٩-٢٠١٠** ، ص ٤١٦.

عصام سليمان،" تفسير الدستور واثره على المنظومة الدستورية"، **الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ٢٠١٢**، المجلد الرابع، ص ١٩.

عليان بوزيان، "القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الإجتماعية والحماية القضائية له. دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد ١٠، حزيران ٢٠١٣، ص ١١٣.

٣

قراءة لقرار المجلس الدستوري

برد الطعن في دستورية قانون تمديد ولاية مجلس النواب

الدكتور وليد عبلا

استاذ القانون الدستوري في الدراسات العليا في الجامعة اللبنانية سابقًا

رد المجلس الدستوري بالاجماع بموجب قراره رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ الطعن في دستورية القانون الرقم ١٦ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ والمنشور في العدد ٤٨ من **الجريدة الرسمية** تاريخ ١١ /٢٠١٤/١١ المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب والذي قدمه عشرة نواب من "تكتل التغيير والاصلاح" وفي طليعتهم رئيس التكتل النائب العماد ميشال عون. وهذا القرار على جانب كبير من الاهمية من الناحية الدستورية لما ينطوي عليه من غنى في التعليل والتحليل الدستوري.

ولا تقتصر اهمية القرار المذكور على الفقرة الحكمية فحسب بل تتعداها الى حيثيات القرار لما تضمنته من مبادىء دستورية على السلطة التشريعية ان تتقيد بها في المستقبل. واذا كان المجلس قد رد الطعن فليس لانه اعتبر ان تمديد ولاية المجلس النيابي بحد ذاته، اي في المطلق، مطابق للدستور بل لانه وجد نفسه امام امر واقع فاختار بطريقة برغماتية ما هو انسب للبلاد في الظروف الراهنة. وسنحاول في هذه العجالة القاء الضوء على المبادىء التي اعلنها المجلس الدستوري في قراره قبل ان نتطرق الى الفقرة الحكمية.

١
المبادىء الدستورية التي اعلنها المجلس الدستوري في قراره

تكمن اهمية قرار المجلس الدستوري، في مجموعة المبادىء الدستورية التى كرسها المجلس والتي على المشرّع ان يتقيد بها في المستقبل على اعتبار ان قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية (المادة ١٣ من القانون ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ – قانون انشاء المجلس الدستوري، والمادة ٥٢ من القانون ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ – النظام الداخلي للمجلس الدستوري). كان الطعن في دستورية قانون تمديد ولاية مجلس النواب مناسبة ذهبية للمجلس الدستوري ليعلن عبرها مجموعة من المبادىء الدستورية التي من شأنها ان تعزز نظامنا البرلماني الديموقراطي فأصبحت تلك المبادىء جزءا" من "الكتلة الدستورية" التي على اساسها يمارس المجلس الدستوري رقابته على اعمال السلطة التشريعية.

المقصود بالكتلة الدستورية كما عرّفها الفقيه الفرنسي فافورو Favoreu– الذي يعتبر عراب هذا المصطلح– هي "مجموعة المبادىء والقواعد ذات القيمة الدستورية التي على السلطة التشريعية ان تتقيد بها وكذلك السلطة التنفيذية ايضا" وبصورة عامة كل المراجع الادارية والقضائية بل وجميع الافراد":

On appelle « bloc de constitutionnalité, l’ensemble des principes et règles à valeur constitutionnelle dont le respect s’impose au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif, et d’une manière générale à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ainsi, bien sûr, qu’aux particuliers ».[1]

المجلس الدستوري هو الهيئة الوحيدة التي تملك صلاحية اقرار مبادىء وقواعد ذات قيمة دستورية من خلال القرارات التي يصدرها. وهو لا "يخترع" هذه المبادىء او القواعد، أي لا ينشئها، بل"يكتشفها"، أي يستنبطها من نصوص الدستور والمواثيق التي يعطف عليها الدستور وتصبح جزءا" منه. يستند المجلس الدستوري دائمًا الى نص مكتوب ولو انه لا يشير صراحة في جميع الحالات الى النص الذي يستند اليه. ارتكازه على نص مكتوب يبعد عنه تهمة التعدي على

1. Favoreu (Louis), “Bloc de constitutionnalité”, in *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 87.

صلاحيات المشرّع الدستوري أو مشاركته في هذه الصلاحيات كما ينفي عنه شبهة اقامة "حكم القضاة"[٢]. ولقد اعلن المجلس الدستوري عندنا، بدون مواربة، عن هذا التوجه عندما اعتبر انه غير مقيّد ب "وثيقة الوفاق الوطني" الا بقدر ما تتضمن هذه الوثيقة من نصوص "ادرجت في مقدمة الدستور او في متنه او من مبادىء عامة ذات قيمة دستورية، فتكون مخالفة تلك النصوص والمبادىء خاضعة لرقابة المجلس الدستوري" (قرار رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ٢٠٠٢/١/٣١ وقرار رقم ٢٠٠٢/٢ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٣).

وبالعودة الى قرار المجلس الدستوري، يمكن ان نجمل المبادىء ذات القيمة الدستورية التي كرسها او التي سبق له ان اعلنها في قرارات سابقة له على الشكل الآتي:

١. **التأكيد على ان مقدمة الدستور جزء لايتجزأ من الدستور:** اعتبر المجلس الدستوري ان تمديد ولاية مجلس النواب الحالي يتعارض مع المبادىء التي نصت عليها مقدمة الدستور. بذلك يكون المجلس الدستوري قد أكد ما سبق له ان قضى به في اكثر من قرار له وهو ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بقيمة موازية لبقية احكام الدستور (انظر قرارات المجلس: ٩٦/٤ تاريخ١٩٩٦/٨/٧و ٩٧/١ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ و ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤). لهذا الاجتهاد اهمية كبيرة لأن مقدمة الدستور تتضمن المبادىء الدستورية العامة التي يقوم عليها النظام الدستوري اللبناني كما ورد في احد قرارات المجلس (قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦). فضلا" عن انها تحيل الى مواثيق دولية التزمها لبنان ويمكن للمجلس الدستوري ان يستند اليها عند ممارسة رقابته على دستورية القوانين.

لن نعدد المبادىء الدستورية الواردة في مقدمة الدستور وهي معروفة. حسبنا ان نتوقف فقط عند الفقرة (ب) – كما عدّلها مجلس النواب في الجلسة التي عقدها بتاريخ ١٩٩٠/٨/٢١ – لما لها من أهمية على صعيد ضمان حقوق المواطن وحرياته الاساسية. كانت هذه الفقرة تنص في صيغتها الاصلية الواردة في "وثيقة الوفاق الوطني"(اتفاق الطائف–١٩٨٩) على ان "لبنان

---

٢. بهذا الصدد:
Luchaire (François), “De la méthode en droit constitutionnel”, *Revue du droit public*, 1981, p. 312, et Chantebout (Bernard), *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, 31e éd., 2014, pp. 582 et s.

عربي الهوية والانتماء،وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة وملتزم بميثاقها، وهو عضو في حركة عدم الانحياز. وتجسد الدولة اللبنانية هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

الا ان مجلس النواب عمد عند تعديل الدستور في جلسته المشار اليها اعلاه الى ادخال تغيير جوهري على الفقرة (ب) بأن حذف عبارة "وهو عضو في حركة عدم الانحياز" ليحل محلها عبارة "الإعلان العالمي لحقوق الانسان" وبدّل كلمة "ميثاقها" بكلمة "مواثيقها"(بالجمع)، بحيث اصبح نص الفقرة (ب) : "كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة وملتزم **مواثيقها نوالاع لا العالمي لحقوق الانسان**" (والباقي دون تعديل).

تكمن اهمية الفقرة (ب) المعدلة في انها وسّعت نطاق المبادىء ذات القيمة الدستورية والحقوق والحريات الاساسية التي على السلطة التشريعية ان تحترمها عند سن القوانين، ومنها على الاخص "الاعلان العالمي لحقوق الانسان" الصادر في العام ١٩٤٨ والذي كان للبنان مساهمة مباشرة وفعّالة في صياغته عبر مندوبه الدكتور شارل مالك. يضاف اليه وثيقتان دوليتان على قدر كبير من الاهمية على صعيد حقوق المواطن وحرياته الاساسية عطفت عليهما الفقرة (ب) باستخدام كلمة "مواثيق" الامم المتحدة عنيت بهما : " العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" و"العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" اللذين انضم اليهما لبنان في العام ١٩٧٢ ودخلا حيز التطبيق في العام ١٩٧٦ وفقًا لما اعلنته منظمة الامم المتحدة.

وبذلك فان المبادىء والقواعد الدستورية او ذات القيمة الدستورية التي على المشرع اللبناني ان يلتزمها لم تعد تقتصر على تلك الواردة في الدستور وبخاصة في الفصل الثاني منه وعنوانه "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم" (من المادة ٦ الى المادة ١٥) فحسب، بل اصبحت تشمل ايضا" – اقله من حيث المبدأ – المبادىء والقواعد الواردة في المواثيق الدولية التي يعطف عليها الدستور في المقدمة كما ذكر المجلس الدستوري في احد قراراته (قرار رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠). استند المجلس في قراره موضوع هذا التعليق الى المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٢. تمديد ولاية المجلس يتعارض في المبدأ مع مقدمة الدستور: انطلاقًا من كون لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية والشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الديموقراطية (الفقرتان ج ود من المقدمة)، اعتبر المجلس الدستوري ان تمديد ولاية مجلس النواب يتعارض مع هذه المبادىء الواردة في مقدمة الدستور لأن "قوام الديموقراطية مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي ادارة الشؤون العامة " (قرار المجلس رقم ٩٧/١ المذكور آنفا")، والانتخاب هو التعبير الديموقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب. لذا، فان دورية الانتخاب مبدأ دستوري لايجوز المس به، كما ان ربط اجراء الانتخابات النيابية بالاتفاق على قانون انتخاب جديد هو مخالف للدستور على ما اعلن المجلس الدستوري.

من جهة اخرى، اذا كان يعود للمشرع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، فهو لايستطيع ان يعدّل الوكالة الجارية الا لاسباب مستمدة من ضرورات قصوى، اي في حال وجود ظروف استثنائية كما سنرى بعد قليل. تجدر الاشارة في هذا السياق الى ان المجلس الدستوري كان قد قضى في احد قراراته بأن تحديد ولاية مجلس النواب بأكثر من اربع سنوات مخالف "للعرف البرلماني" (قرار رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧). لكن ، يبدو لنا انه عاد عن هذا الاجتهاد اذ اعتبر في قرار لاحق "ان للمشترع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية لأن وضع الانظمة الانتخابية، النيابية او المحلية، يدخل في اختصاصه (قرار رقم ٩٧/١ المذكور سابقا"[٣].

---

٣. مقالي: "حول مدة ولاية مجلس النواب"، **النهار**، ٢٠٠٣/٧/١٢. انتقدت فيه القرار رقم 94/4 بما يتعلق بالعرف البرلماني وذكرت انه كان من الأجدى ان يستند الى المادة ٤٤ من الدستور.

٣. **الظروف الاستثنائية تتولد عنها شرعية استثنائية:** رأى المجلس الدستوري ان الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد على الصعيد الامني التي تذرّع بها مجلس النواب، اذا كانت تبرر تمديد ولايته فان هذا التبرير يستمر ما دامت الظروف الاستثنائية مستمرة في الزمان. وكان المجلس الدستوري قد قرر في السابق انه في الظروف الاستثنائية " تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع ان يخالف احكام الدستور والمبادىء الدستورية" على ان هذا الحق الاستثنائي يظل خاضعا" لرقابة المجلس الدستوري (قرار رقم ٩٧/١مذكور سابقا"). أي ان هذا المجلس يملك صلاحية تقدير ما اذا كانت الظروف الاستثنائية متوافرة وتبرر اتخاذ تدابير لا تتّفق مع احكام الدستور أم لا. وسنرى لاحقا" كيف فسّر المجلس مفهوم هذه الظروف وطبقها على قانون التمديد للمجلس.

٤. **استمرارية السلطات الدستورية:** توقف المجلس الدستوري عند مسألة تعطيل المؤسسات الدستورية وبخاصة مؤسسة رئاسة الجمهورية فاعتبر ان هذا التعطيل يتعارض جذريا" مع الغاية التي وجد الدستور من اجلها ويشكّل " انتهاكا" فاضحا" للدستور". ذلك ان انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو اساس الانتظام في الدولة. وكان المجلس قد اعتبر في قرار سابق له "ان استمرارية السلطات الدستورية منعا" لحدوث اي فراغ فيها " من المبادىء ذات القيمة الدستورية. وهذا المبدأ استمده المجلس من احكام الدستور نفسه. واعطى امثلة على ذلك في قراره ذاكراً المواد ٤١و ٥٥ و٦٢و٦٤و ٦٩و ٧٣و ٧٤ التي تدل، كما ذكر المجلس، على مدى "الحرص الدستوري الشديد على عدم احداث اي فراغ في السلطتين المشترعة والاجرائية " (قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦. انظر ايضا" القرار ٩٩/١ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣ المتضمن اعلان مبدأ استمرارية المرفق العام من المبادىء ذات القيمة الدستورية). والتخوّف من التمادي في تعطيل المؤسسات الدستورية وفي طليعتها رئاسة الجمهورية هو الذي حمل المجلس الدستوري على رد الطعن، كما سنبيّن ادناه.

٢
أسباب رد الطعن ومفاعيل قرار المجلس الدستوري

على الرغم من الاقتناع العام بأن الظروف الامنية والسياسية في البلاد لا توحي بامكانية اجراء انتخابات نيابية، اثار قرار المجلس الدستوري ردود فعل سلبية في بعض الاوساط السياسية وهيئات المجتمع المدني. أعرب البعض عن اسفه لعدم قبول الطعن وابطال قانون تمديد ولاية المجلس، واعتبر آخرون ان المجلس الدستوري وقع في تناقض واضح لانه من جهة، اقر بأن القانون المذكور يتعارض مع المبادىء الدستورية المنصوص عليها في مقدمة الدستور ومع مفهوم الوكالة النيابية، ومن جهة أخرى رد الطعن بدلا" من قبوله والغاء قانون التمديد.

ان قراءة متأنية وهادئة لقرار المجلس الدستوري بعيدة عن المزايدات والغرض السياسي تؤدي الى جلاء الاسباب التي دفعت المجلس الى عدم قبول الطعن والغاء قانون التمديد. لكن، قبل توضيح تلك الاسباب نود ان نتطرق الى مسألتين مرتبطتين بما انتهى اليه قرار المجلس الدستوري.

المسألة **الاولى**، وكانت قد اثيرت في احدى الصحف قبل صدور القرار (من باب التكهن) ثم بعد صدوره (كمأخذ عليه) وهي انه كان على المجلس الدستوري ان يعمد الى تقصير مدة الولاية طالما انه أقر بعدم جواز التمديد لمدة تفوق فترة الظروف الاستثنائية . الا ان من تكهن بهذا الحل أو طالب به يجهل على ما يبدو ان المجلس الدستوري، شأنه شأن بقية المجالس أو المحاكم الدستورية في القانون المقارن، لا يملك صلاحية تعديل النص القانوني المطعون بدستوريته او تغيير مضمونه لانه، من جهة، لايمكنه ان يحل محل السلطة التشريعية ان بالنسبة للتقرير او للتقدير[٤]. ومن جهة اخرى، لا ينظر في ملاءمة التشريع. صلاحيته تقتصر على اعلان ان القانون مطابق او مخالف، كليا" او جزئيا"، للدستور. اذا اعتبره مطابقا" للقنون رد الطعن، واذا قرر انه مشوب كليا" او جزئيا" بعيب عدم الدستورية يقضي بابطاله كليا" او جزئيا" بقرار معلل (المادة ٢٢ من القانون ٩٣/٢٥٠). ولا رقابة للمجلس على النص التشريعي ما لم

---

٤. حول اجتهاد المجلس الدستوري بهذا الصدد:
Turpin (Dominique), *Contentieux constitutionnel*, PUF, 2e éd., 1994, p. 345.

ينطو على مساس بالمبادىء الدستورية (قرار رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٩٩٥/٩/١٨). هذا ما اكّده المجلس الدستوري في حيثيات قراره بأن أعلن انه " لا يستطيع تقصير الولاية الممددة لان ذلك يخرج عن صلاحياته ".

المسألة **الثانية** المهمة التي يقتضي الاشارة اليها والتنويه بها هي، انها المرة الاولى التي يعمد المجلس الدستوري اللبناني فيها الى اعلان مجموعة مبادىء ذات قيمة دستورية في حيثيات قراره بنى عليها الفقرة الحكمية، كمبدأ دورية الانتخابات وعدم جواز ربطها بالاتفاق على قانون انتخاب جديد او بأي اعتبار آخر، وكون التدابير الاستثنائية ينبغي ان تقتصر على المدة التي فيها ظروف استثنائية فقط، ولم يتوان في تذكير مجلس النواب بأن تعطيل المؤسسات الدستورية وعلى رأسها رئاسة الجمهورية انتهاك فاضح للدستور وتحميله مسؤولية هذا التعطيل على اعتبار ان الدستور اناط به مهمة انتخاب رئيس الجمهورية. هذه المبادىء هي من الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الديموقراطي في لبنان والتي على المشرّع ان يتقيد بها في المستقبل احتراما" منه للدستور الذي هو "التعبير الاسمى عن ارادة الشعب وسيادته"، كما وصفه في احد قراراته (القرار رقم ٢٠٠٥/١ المذكور آنفا")، تحت طائلة تعريض اي قانون مخالف لها للالغاء.

بعد هذا التوضيح، نتناول تباعًا الاسباب التي حملت المجلس الدستوري على عدم قبول الطعن ومفاعيل قرار المجلس.

١. اسباب رد الطعن: أعلن المجلس الدستوري بوضوح في حيثيات قراره انه وجد نفسه امام امر واقع حتّم عليه اتخاذ القرار برد الطعن. صدر قانون التمديد ونشر في **الجريدة الرسمية** (العدد ٤٨) بتاريخ ٢٠١٤/١١/١١ أي قبل انتهاء ولاية مجلس النواب (في ٢٠١٤/١١/٢٠) بتسعة ايام فقط. لم يتح للمجلس الدستوري وضع يده عليه الا قبل اسبوع من انتهاء هذه الولاية، اي عندما قدمت اليه مراجعة الطعن. كان امام المجلس الدستوري خيار من اثنين.

الخيار **الاول،** قبول الطعن والغاء قانون التمديد. في هذه الحالة يصبح البلد في فراغ دستوري : مجلس نواب منتهية ولايته و رئاسة الجمهورية خالية. ومن يضمن انه سيتم اجراء

انتخابات نيابية عامة ما دام ان وزير الداخلية نفسه سبق ان صرّح اكثر من مرة ان وزارته غير قادرة على اجراء الانتخابات في جميع الاراضي اللبنانية وفي يوم واحد (كما تنص على ذلك المادة ٤٣ من القانون ٢٠٠٨/٢٥– قانون الانتخابات النيابية) بسبب الاوضاع الامنية في البلاد وانشغال الجيش في اكثر من منطقة من لبنان وبخاصة في البقاع والشمال؟ صحيح ان المادة ٤٢ من الدستور تنص على وجوب اجراء الانتخابات النيابية في خلال الستين يوما" السابقة لانتهاء ولاية المجلس لتأمين استمرارية السلطة التشريعية. كما ان المادة ٧٤ منه تفرض "اذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلا" (ويمكن ان نضيف: أو كانت ولايته منتهية) دعوة الهيئات الانتخابية دون ابطاء (أي دون تأخير أو مماطلة وفي أقرب وقت ممكن). لكن، ماذا لو تمنعت السلطة الاجرائية عن دعوة الناخبين في وقت قريب بحجة ان الظروف الامنية لا تسمح باجراء الانتخابات النيابية؟ وهل هناك سلطة دستورية اخرى تستطيع ان تلزمها بذلك، ورئاسة الجمهورية خالية ومجلس النواب منتهية ولايته؟ ان احتمال عدم اجراء الانتخابات– وهو احتمال مرجح، على الاقل في المدى المنظور– والذي سيؤدي بدوره الى التمادي في تعطيل الانتخابات الرئاسية، هو الذي حمل المجلس الدستوري على السير في الخيار الثاني.

الخيار **الثاني** الذي ارتأى المجلس الدستوري انه الانسب بالنسبة لوقائع القضية المعروضة عليه، هو رد الطعن وبالتالي جعل قانون التمديد ساري المفعول انما مع الاشارة بصورة صريحة في الفقرة الحكمية الى ان ما حمله على رد الطعن "الحيلولة دون التمادي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية" وفي طليعتها رئاسة الجمهورية، أي ان تخوفه من الوقوع في الفراغ هو الذي حمله على رد الطعن. لو لم يكن هذا الخطر ماثلا" امامه ويقتضي تداركه لكان له على الارجح موقف آخر من قانون التمديد. فهو لم يرد الطعن لاقتناعه بدستورية هذا القانون بل بعد ان وازن بين الضرر الذي ينجم عن قبول الطعن من جهة ، والموافقة على التمديد تفاديًا للوقوع في الفراغ المؤسساتي من جهة اخرى، فاختار الحل الذي اعتبر ان لا مناص منه بعد ان اصبح التمديد بمثابة أمر واقع.

والى ذلك، فان المجلس الدستوري اعلن صراحة في قراره ان تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة اشهر بعد ان مددت سابقًا سنة وخمسة اشهر يتعارض مع الدستور. واذا كانت

الظروف الاستثنائية قد تبرر ارجاء الانتخابات لفترة محدودة فهي لا تبرّر تمديد الولاية لهذه المدة الطويلة. لذا ربط قراره القاضي برد الطعن باجراء الانتخابات النيابية فور انتهاء الظروف الاستثنائية وعدم انتظار انتهاء الولاية المددة (في ٢٠ حزيران٢٠١٧) أي ان الموافقة على التمديد هي مشروطة.

ان المجلس الدستوري اعتمد الحل الذي كثيرًا ما تلجأ اليه المجالس أو المحاكم الدستورية ومنها المجلس الدستوري الفرنسي عندما لا يريد ان يصدم الاكثرية النيابية التي وافقت على القانون المطعون فيه أو عندما يريد تخفيف النتائج التى قد تترتب عنه، وهو انه بدلاً من اعلان عدم دستورية هذا القانون مع ما ينجم عن ذلك من مواجهة مع الاكثرية النيابية ومع الحكومة، يعمد الى اعتبار القانون غير مخالف للدستور شرط ان يطبّق وفقًا للتفسير الذي يعطيه له المجلس الدستوري، اي ان مطابقة القانون للدستور مرتبطة بهذا التفسير وهذا ما يعرف بتقنية la conformité sous réserve d’interprétation . هل كان بمقدور المجلس الدستوري، واقعيا"، ان يقرر انه بالامكان اجراء الانتخابات النيابية في الوقت الحاضر خلافا" لما اعلنه الوزير المعني باجرائها ، وهو وزير الداخلية، و٩٥ نائبًا، اي ثلاثة ارباع اعضاء المجلس من جميع الاحزاب والكتل النيابية (باستثناء "تكتل التغيير والاصلاح" مقدم الطعن، بصرف النظر عن الهدف من وراء تقديمه)؟ لذا، فهو لم يعمد الى نفي وجود ظروف استثنائية، ولكنه وضع لها ضوابط بان اعتبر ان هذه الظروف اذا كانت تبرر تأجيل الانتخابات، فهي لا تبرّر تمديد ولاية المجلس سنتين وسبعة اشهر، وبالتالي ينبغي ان يقتصر التمديد على المدة التي فيها ظروف استثنائية فقط[٥].

٢. مفاعيل قرار المجلس الدستوري: تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والادارية (المادة ١٢ من القانون ٩٣/٢٥٠ والمادة ٥٢ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣). هذا يعني ان على مجلس النواب

---

٥. حول اعلان مطابقة القانون للدستور ولكن بشروط:
Turpin (Dominique), *ibid*., p. 3342; Drago (Guillaume), *Contentieux constitutionnel français*, Thémis, PUF, 2e éd., 2006, pp. 534 et s. et Broussolle (Denis), « Les lois déclarées inopérantes », *Revue du droit public*, 1985, p. 783.

ان يتقيد، من الناحية القانونية، بقرار المجلس الدستوري وينفذ مضمونه. ولا يقتصر المفعول الالزامي لقرار المجلس الدستوري على الفقرة الحكمية فحسب بل يتعداها الى حيثيات القرار عندما تكون الفقرة الحكمية مرتبطة بهذه الحيثيات ومبنية عليها[6]. هذا يعني انه تنفيذا" لقرار المجلس الدستوري على مجلس النواب ان يحل نفسه قبل ان تنتهي ولايته في ٢٠ حزيران ٢٠١٧ في حال انتهاء الظروف الاستثنائية قبل حلول هذا التاريخ، وسواء تم الاتفاق على قانون جديد للانتخابات النيابية أم لم يتم لان ربط اجراء الانتخابات بصدور قانون انتخاب او بأي اعتبار آخر عمل مخالف للدستور كما ورد في حيثيات القرار.

الا ان هذا الالتزام القانوني من حيث المبدأ،لايعدو كونه التزامًا معنويًا وسياسيًا من الناحية العملية، ذلك ان المجلس الدستوري لا يملك صلاحية الزام مجلس النواب بتنفيذ قراره وحل نفسه عند انتهاء الظروف الاستثنائية. بمجرد ان أصدر قراره بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ رفعت يده عن هذا الملف ولم تعد له أي سلطة أو صلاحية لاتخاذ أي تدبير من اي نوع كان. كما ان حل هذا الاخير من السلطة الاجرائية بات يخضع بعد تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ الى شروط تعجيزية من الصعب جدًا ان تتحقق (انظر المادة ٦٥ فقرة ٤). ويبقى تنفيذ قرار المجلس الدستوري رهنًا بارادة مجلس النواب وحده.

هل سيتقيد مجلس النواب بالالتزام الذي فرضه عليه المجلس الدستوري فيقدم على حل نفسه عندما تنتهي الظروف الاستثنائية، او ربما بعد انتخاب رئيس جديد للجمهورية؟ تفاءلوا بالخير تجدوه!

6. Drago (Guillaume), *Ibid*., p. 535 et Turpin (Dominique), *op. cit.*, p. 341.

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

١

حدود صلاحيات القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

نشأت الرقابة على دستورية القوانين نتيجة تحوّل جذري في مفهوم القانون الذي اعتبر، لردح طويل من الزمن، انه المعبّر عن الإرادة العامة وعن سيادة الدولة، ولا يمكن بالتالي ان ينطوي على ما يشكل ضرراً للمواطنين أو مصدر قمع لهم، ولا يجوز إخضاعه لأية رقابة، وبخاصة أن من وضعه يستمد سلطته من الشعب مصدر السلطة.

فقد القانون الهالة التي نسجت حوله، نتيجة توسّع وظائف الدولة، وتحوّلها الى دولة رعاية، والتمادي في وضع التشريعات الضرورية للقيام بهذه الوظائف، ما أدى الى غزارة في التشريع في مختلف الميادين، وأفسح في المجال أمام تخطي حد السلطة المعطاة للمؤسسة الإشتراعية، في حين أنه يجب على المشترع ان يقف عند حدود الصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور، القانون الأسمى في الدولة، والمعبّر عن السيادة الوطنية وعن الإرادة العامة. فلا يعبّر القانون عن الإرادة العامة إلا في تطابقه مع الدستور، وعلى المشترع أن يتقيّد بأحكام الدستور عند وضع القوانين ما فرض إيجاد هيئة تحول دون صدور قوانين مخالفة للدستور، وهذا ما ذهب إليه سياس Sieyès، بعد الثورة الفرنسية، عندما طرح فكرة ما سمي «jury constitionnaire».

واجهت فكرة الزام المشترع بالتقيد بأحكام الدستور، صعوبات كبيرة لوضعها موضع التنفيذ. فكيف يمكن فرض رقابة على قوانين وضعها ممثلو الشّعب، ومن يراقب هؤلاء؟

بعد مخاض طويل حُسم الجدل لصالح فرض رقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة دستورية مستقلّة، تمثّلت بالمحاكم والمجالس الدستورية، سلطتها نابعة من الدستور كسلطة مؤسسة pouvoir constitué، تماماً كالسلطة التي يمارسها البرلمان عند وضع القوانين وليس

عند تعديل الدستور. إنطوى هذا الحل على إشكالية رقابة دستورية القوانين الدستورية. فهل الهيئة التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين، تمارس هذه الرقابة على القوانين العادية أم تتخطى ذلك الى الرقابة على القوانين الدستورية ؟

من ناحية أخرى، طُرحت إشكالية العلاقة بين صلاحيات القضاء الدستوري، في ممارسته الرقابة على دستورية القوانين، وصلاحيات السلطة الإشتراعية، ورسم الحد الفاصل بين صلاحية الرقابة على دستورية القوانين وصلاحية التشريع. فالقضاء الدستوري مناط به مهمة منع تعارض القوانين مع الدستور. والسؤال الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل الرقابة على دستورية القوانين تقتصر على الأمور الإجرائية، وتقيد السلطة الاشتراعية بالحدود المرسومة لصلاحياتها عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، أو تتخطى ذلك الى مضمون القانون ؟

اذا كان القضاء الدستوري قادراً على ممارسة رقابة على السلطة الإشتراعية، للحيلولة دون تجاوز حد السلطة أو التعسف في ممارسة السلطة، فمن يستطيع ان يلزم القضاء الدستوري في الوقوف عند حدود الصلاحيات المعطاة له عندما ينظر في دستورية القوانين ؟

١
الرقابة على دستورية القوانين جزء من التشريع

الرقابة على دستورية القوانين جزء لا يتجزأ من العملية الديمقراطية، فالقوانين ينبغي ألاّ تتعارض مع الضمانات الدستورية التي تصون الحقوق والحريات، وان تُعتمد في اطار القواعد التي رسمها الدستور. من هنا الكلام على ديمقراطية دستورية تستمد منها الرقابة على دستورية القوانين شرعيتها، ويشكل المجلس الدستوري، على حد تعبير د. روسو Dominique Rousseau، هيئة أساسية في عملية التشريع وفي الانتظام السياسي، Organe essentiel «du processus législatif et de la régulation politique[1]

1. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 9e éd., pp.47-49.

١. **توجيه المشترع:** الرقابة على دستورية القوانين هي اما رقابة مسبقة، تمارس قبل وضع القانون موضع التنفيذ، واما رقابة لاحقة تجري بعد نشر القانون. من ناحية أخرى هي رقابة تلقائية تمارس بدون الطعن في دستورية القانون، أو رقابة لا تمارس إلا بعد تقديم طعن في دستورية القانون. عندما يضع القضاء الدستوري يده على القانون ينطلق في ممارسة الصلاحيات المعطاة له لبتّ دستوريته، ويتوقف مصير القانون في هذه الحالة على قرار القضاء الدستوري، ولا يصبح نافذاً الا اذا صدر القرار برد الطعن في دستوريته، أما اذا أبطل القرار القانون جزئياً أو كلياً، تخرج النصوص التي أُبطلت من المنظومة القانونية في الدولة، ويصبح على السلطة الاشتراعية ان تعيد النظر في القانون في ضوء قرار القضاء الدستوري.

من هنا يبدو ان العلاقة بين القضاء الدستوري والسلطة الاشتراعية تنطوي على حوار وتبادل أفكار واراء، وهو حوار ينبغي ان يكون ايجابياً من أجل ان تأتي التشريعات متطابقة مع الدستور، أو على الأقل غير متعارضه معه، حفاظاً على احترام المبادئ والقواعد التي نص عليها، ولكي يسود الانسجام المنظومة القانونية في الدولة. فالقضاء الدستوري يقوم، وفق التقليد الذي أرسى قواعده هنس كلسن Hans Kelsen، بدور الموجه للسلطة الاشتراعية من خلال الحوار معها عبر قراراته، فهو يشير الى كيفية معالجة النص القانوني المتعارض مع الدستور لإزالة التعارض، أو يقترح تعديلاً للقانون من أجل تحقيق هذه الغاية، بدون ان يقيّمه، فقرار القضاء الدستوري يتناول الشكل أكثر مما يتناول المضمون. وبعد ان اعتمد في فرنسا حق مراجعة المجلس الدستوري عبر المحاكم لبتّ دستورية قانون QPC، أصبحت الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا رقابة مسبقة ولاحقة في آن، ما جعل الحوار بين المجلس الدستوري والمشرّع حواراً ناجماً عن الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة، فالنص الدستوري الذي يتم ابطاله من طريق الدفع QPC يجري تصحيحه بقانون، يضع المجلس الدستوري يده عليه، إما بشكل مباشر أو عن طريق المراجعة عبر المحاكم QPC، فيجد المجلس الدستوري نفسه منقاداً لإعطاء طريقة عمل للمشترع[٢]. وهذا ما يعزز الحوار بين المجلس الدستوري والبرلمان.

---

2. Georges Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », in *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, N°38, 2013, p.16

2. توضيح النصوص والتفسير البنّاء: من ناحية ثانية، يذهب القضاء الدستوري باتجاه توضيح النصوص غير الواضحة في معرض بتّ في دستورية القانون، وتفسيرها لكي لا يعود ثمة شك في مخالفتها للدستور. ويعتبر تفسير القضاء الدستوري للقانون ملزمًا للجهات التي تطبقه، وهذا ما يسمى بالتفسير البناء. و قد تعرض للنقد من قبل البعض فاعتبر ان القضاء الدستوري يُحل نفسه مكان المشترع، غير ان هذا النقد لا يبدو في محله، فالتفسير الذي يضعه القضاء الدستوري لنص قانوني يأخذ بالاعتبار الأعمال التمهيدية والمناقشات التي سبقت إقرار النص من قبل المشترع. وهذه الطريقة اعتمدها المجلس الدستوري الفرنسي في عدة قرارات منها القرار بشأن القانون La loi de lutte contre les exclusions وتحديداً الضريبة المفروضة على المنازل غير المسكونة[٣]. كما اعتمدها المجلس الدستوري اللبناني في قراره بشأن دستورية القانون المتعلق بانشاء حساب الإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد. و قد جاء في هذا القرار ان المجلس الدستوري، استناداً الى اختصاصه التفسيري، والى المادة65من الدستور، يرى أن ما ورد في المادتين التاليتين أدناه من القانون المطعون فيه انما يفسر ويجب ان يطبق كالآتي...[٤]

يرى العلامة جورج فدال Georges Vedel ان لجوء القضاء الدستوري الى تفسير النص القانوني، في معرض بتّ دستوريته، لا يكون ضروريا الا اذا شابه الغموض، أو اذا كان من الممكن تفسيره بطريقة تجعله متعارضاً مع قاعدة دستورية أو غير متلائم معها. فاذا توافر هذان الشرطان يستطيع القاضي الدستوري تفسير النص في قراره بدل ابطاله. ويرى في الوقت نفسه ان تطبيق النص القانوني، الذي اقترن بتفسير القضاء الدستوري تفسيراً بناءً interprétation constructive، يخرج عن رقابة هذا القضاء[٥].

3. Cons.const., déc. n°98-403DC du 29 juillet 1998,cons.10 à 20.

٤. المجلس الدستوري، قرار رقم 3/2002 تاريخ 15/7/2002.

5. Georges Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II) », in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, N° 2, 1997, p.88.

واذا كان بتّ دستوريّة القوانين جزءاً من العملية التشريعية، فإن القضاء الدستوري يحترم خيارات المشترع، ويتجنب المجازفة بالدخول في الصراعات السياسية التي تترافق مع تحديد هذه الخيارات، وصراع المصالح، ويكتفي بالقيام بدوره في ضمان عدم تعارض القانون مع الدستور.

٢
صلاحية الملاءمة

أكد المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من قراراته أن ليس له سلطة التقدير والتقييم التي يمارسها المشترع[٦]، وتوجه أحد رؤساء المجلس الدستوري الفرنسي، Jules Crévy، الى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بالقول ان ليس بنيته الدخول أبداً في صراع مع الإرادة الوطنية. فالعلاقة بين المشترع والقضاء الدستوري رست على انه لا يعود لهذا الأخير صلاحية البحث في ما اذا كان الهدف الذي توخاه المشترع من القانون، كان يمكن تحقيقه بطرق أخرى غير تلك التي نص عليها، الا في الحالات التي يبدو فيها ان ما نص عليه القانون غير ملائم بشكل ساطع وواضح لتحقيق الهدف الذي اختاره المشترع. فسلطة هذا الأخير تنبع من الشعب، وهو يمارس هذه السلطة نيابةً عنه ويخضع للمحاسبة من قبله في انتخابات تجري دورياً، ويعبر القانون، من الناحية المبدئية، عن الإرادة العامة، بينما سلطة القضاء الدستوري تنبع من الدستور، وهي سلطة مؤسسة pouvoir constitué تماماً كسلطة المشترع عندما يضع القوانين، غير انها سلطة مناط بها الرقابة على دستورية القوانين، كي لا تأتي متعارضة مع الدستور، فإذا كان المشترع له صلاحية تحديد الأهداف المتوخاة من القانون، والوسائل التي تؤدي الى تحقيق هذه الأهداف، على أساس ان سلطته تنبع من الشعب، والبرلمان يعبر عن الإرادة العامة، فإنه لا يجوز له ان يخالف الدستور، وعليه التقيد بأحكامه، لأن القانون الذي يضعه البرلمان لا يعبر عن الإرادة العامة الا في اطار الالتزام المطلق للدستور، ومهمة القضاء الدستوري هي فرض احترام الدستور في التشريع، وهي تختلف في طبيعتها عن مهمة وسلطة المشترع. فالخيارات التي تنطوي عليها

6. Cons. Const., déc, n°74-54 DC du 15 janvier, cons.1

القوانين هي خيارات سياسية واقتصادية واجتماعية ألخ، تتخذ في ضوء الصراعات السياسية وتطلعات مختلف فئات المجتمع، وتناقض المصالح، وهي أمور لا علاقة للقضاء الدستوري بها، وتدخل مباشرة في صلب عمل البرلمان، الممثل لمختلف فئات الشعب وقواه وأحزابه السياسية، والمسؤول تجاهها. وهو الذي يعبر عن المصلحة العامة. ولا يجوز للقضاء الدستوري التدخل في الأمور التي يرى فيها المشترع مصلحة عامة، وينبغي ان ينأى بنفسه عن الصراعات السياسية وصراع المصالح. فدوره يقتصر على النظر في القانون لجهة تطابقه، أو على الأقل عدم تعارضه مع الدستور، واذا كان فيه نصوص تتعارض مع الدستور، أو مع المبادئ ذات القيمة الدستورية، يصدر قراراً بابطالها.

إن الدستور في لبنان، على سبيل المثال، لم يعط المجلس الدستوري سلطة تقدير وتقرير عامة كتلك التي منحها لمجلس النواب، فالسلطتان من طبيعتين مختلفتين، وسلطة المجلس الدستوري تنحصر بصلاحية اصدار قرار يحدد فيه ما اذا كان القانون المطعون فيه مطابقًا أو مخالفًا للدستور، بينما سلطة مجلس النواب سلطة عامة في التقدير والتقرير، حدودها إلتزام أحكام الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

في هذا الاطار لا يستطيع القضاء الدستوري ان يصدر حكماً على خيارات المشترع، ولا على نواياه، وقد انتقد العلامة جورج فدال G. Vedel احد قرارات المجلس الدستوري الفرنسي النادرة التي تناول فيها نية المشترع، فقال انه غير لائق بسبب عدم لطافته manque de délicatesse تجاه البرلمان، ولأنه تناول نوايا من غير الممكن تأكيد بداهتها حتى ولو كانت محتملة الى حد بعيد[٧].

٣
الملاءمة في علاقتها بالمصلحة العامة

المصلحة العامة هي تلك التي تتخطى المصلحة الخاصة، وعليها تبنى سلطة الدولة، فمضمونها سياسي وغير محدد بدقة، وخاضع بالتالي لتقدير السلطة السياسية، فهي تبرر اعتماد

7. Georges Vedel, *op. cit.*, p. 86.

إجراءات في القوانين، كونها تعبر عن الإرادة العامة، ما يجعل لمفهوم المصلحة العامة، غير الواضح والمتغير مضمونه وفق الزمان والمكان والأشخاص، مهمة قانونية، فيصبح القضاء الدستوري، المولج بالرقابة على دستورية القوانين، في مواجهة مع هذا المفهوم. واذا كان القانون هو التعبير عن الإرادة العامة فهل يغدو كل ما في القانون محققاً للمصلحة العامة ؟ واذا كان كذلك فكم يغدو من الصعب ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، و بخاصة بعد أن جرى التأكيد مراراً من قبل المجلس الدستوري الفرنسي ان ليس له سلطة عامة في التقدير والتقرير كسلطة البرلمان.

١. الرقابة على الشكل وعلى المضمون: في مواجهة هذا المفهوم برز مفهوم آخر، أكثر واقعية، يقول بأن ليس باستطاعة الدولة الاستجابة لجميع المطالب والتطلعات، وهي مضطرة الى الاختيار في ما بين المصالح الخاصة المتنوعة، وهذا ما يفعله المشترع عندما يقدر وجود مصلحة عامة، فيضع قانوناً من أجل تحقيق مضمونها، وهذا ما يعني أن ما يعتبر مصلحة عامة هو نتاج السياسة الموضوعة من قبل السلطات العامة، تلبية لحاجات الشعب، لذلك يصبح القاعدة المرجع norme de référenceفي التشريع، غير ان القاعدة المرجع في القضاء الدستوري هي الدستور، والقاعدة التي ينص عليها القانون هي موضع الرقابة والنقد، استناداً الى القاعدة المرجع التي نص عليها الدستور.

القول بأن القاعدة المرجع هي الدستور، يستوجب استخلاص المعاني التي ينطوي عليها، كخطوة أولى على طريق ممارسة الرقابة على دستورية القانون، غير ان العملية لا تقف عند هذا الحد بل تستوجب تفسير القاعدة التي ينطوي عليها القانون موضوع الرقابة. فالقاضي الدستوري يفسر الدستور والقانون ويستخرج قواعد تستند الى القاعدة المرجع أي الدستور. وهكذا ينتقل من الرقابة الشكلية الى الرقابة على المضمون. فالقانون هو أداة بيد من يمارس السلطة، وفي الواقع أداة في خدمة الفريق السياسي الذي تمكن من فرض برنامجه للحكم. وفي هذه الحالة تسمح المصلحة العامة للقضاء الدستوري بشرعنة غاية العمل التشريعي، غير أن مراجعة القضاء الدستوري تأتي عامة من قبل المعارضة في البرلمان، نتيجة خلاف مع الأكثرية البرلمانية، ليس على الطريقة التي أقر بها القانون بقدر ما هو خلاف على مضمون القانون، ويصبح على

القضاء الدستوري ان يقوم بدور الحكم بين مفاهيم وحقوق وحريات متعارضة، وان يأخذ بالاعتبار الصراع القائم حول القانون، وهذا ما يحمله على تكوين مفهومه الخاص للمصلحة العامة، وقد يتعارض مع مفهوم المشترع، ما يدخله في عملية تنافس مع السلطة السياسية[٨].

ان استخدام تعبير المصلحة العامة، والأهداف والمبررات المرتبطة بها، قد ينطوي على نزعة ذاتية لدى المشترع. وقبول الموضوعية من قبل القاضي الدستوري في تحديد الغايات والمبررات المستندة الى المصلحة العامة ينطوي على حكم من قبله على المشترع. فعندما يحكم على سبيل المثال، بان المصلحة العامة تبرر الحد من حق الملكية أو تنظيم الحق بالاضراب، فهو يصدر حكمه على قانون محدد، وعندما يرى بأن ذلك لا يتعارض مع الدستور فلأنه يعتقد بأن هناك فعلاً مصلحة عامة، وهنا يلتقي مع المشترع في تقييم ما اعتبر مصلحة عامة. ويمكن ان لا يلتقي القاضي الدستوري مع المشترع على تقييم ما هو مصلحة عامة. فالقرار الذي اتخذه المجلس الدستوري الفرنسي في العام 1982 بشأن قانون التأميم يؤكد ذلك، فقد استند المجلس الدستوري في قراره لإعلان عدم دستورية استثناء بعض المصارف، الى انه غير مبرر بالطبيعة الخاصة لوضعها القانوني وبطبيعة نشاطاتها، وبالصعوبات المحتملة التي تواجه تطبيق القانون، وتعاكس أهداف المصلحة العامة التي اتبعها المشترع، ولكن هذه الذاتية والعمل الإرادي في التفسير تطرحان مشكلة المضمون السياسي لقرار القاضي الدستوري[٩].

ان للمصلحة العامة مضمونًا ذا طابع أيديولوجي، والقاضي الدستوري، مهما سعى لحصر دوره في المجال التقني، يرى نفسه متجهاً لتحمل مسؤولية سياسية[١٠]. وقد برز الجدال داخل المجلس الدستوري الفرنسي، عند بتّ دستورية قانون التأميم، بين قراءة اشتراكية للقانون وقراءة ليبرالية. وان قراءة معمقة لقراراته تبين ان تعبير المصلحة العامة سمح له بإعطاء رؤية للدولة. فعندما يؤكد في قراره، بشأن قانون الأمن والحرية la loi sécurité– liberté، ان الحرية الفردية وحرية التنقل، يجب ان يتوافقا مع ما هو ضروري لحماية غايات المصلحة العامة ذات

---

8. Marie Pauline Deswarte, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in, *RFDC*, n°13, 1993, pp.23-58.
9. *op.cit.*, p.56.
10. O. Dupeyroux, La *jurisprudence source abusive du droit*, Mélanges Maury, p.377.

القيمة الدستورية، ومتابعتها تبرر التحقق من هوية الأفراد، فهو يعين حدود عمل الدولة في هذا المجال، ومنها منع المساس بالانتظام العام[١١] .

2. الرقابة على الغاية والرقابة على الوسائل: نظراً لغموض مفهوم المصلحة العامة، يفضل القضاء الدستوري عدم مراقبة الغايات التي حددها المشترع في وضعه للقانون، وربطها بالمصلحة العامة، والإكتفاء بمراقبة الوسائل التي نص عليها القانون لتحقيق الأهداف المرجوة منه. وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري اللبناني في عدد من قراراته، فقد ورد في قراره، بشأن الطعن في قانون تنظيم عمليات الخصخصة، أنه«بما ان تحويل مشروع عام الى مشروع خاص، أو نقل ملكية هذا المشروع من القطاع العام الى القطاع الخاص، أو العكس، يتعلق بالسياسة العامة للدولة، أي بالنظام الاقتصادي الذي تتبناه في معالجتها للشأن الاقتصادي والاجتماعي، الذي ترى فيه ما يحقق المصلحة العامة. وبما ان خصخصة المرافق العامة يجب ان تخضع لقواعد تحفظ للمشترع صلاحية تقريرها بموجب قانون، وان يتم ذلك تحقيقاً لمصلحة عامة، ومقابل تعويض عادل ومسبق...»[١٢].

ترك القاضي الدستوري اللبناني أمر تحديد الغاية المرتبطة بالمصلحة العامة للمشترع، فنص القرار نفسه على « ان أمر تحويل المشروع العام الى القطاع الخاص أو خصخصة أي مرفق من المرافق العامة، يجب ان يبقى بيد المشترع الذي يعود اليه وحده تحديد الأملاك والمشاريع التي يتناولها هذا التحويل ولا يعفى المشترع في ممارسته لهذه الصلاحية من احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية"[١٣].

كما ان المجلس الدستوري اللبناني سمح بخرق مبدأ المساواة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، وقد جاء في القرار، بشأن قانون متعلق بالدفاع الوطني، انه « بما ان القانون المطعون فيه، وعلى فرض خرقه لمبدأ المساواة، فان هذا الخرق هو مبرر لأنه يستهدف تحقيق مصلحة

---

11. M-P. Deswart, *op.cit.*, p.56.

١٢. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 4/2000 تاريخ 22/6/2000.

١٣. المرجع السابق.

عامة... ويعود للمشترع، من جهة، ان يقدر الوقت الملائم لوضع حد للقوانين النافذه، بما له من سلطة استنسابية في تقديره للمصلحة العامة....»[١٤].

في قرار آخر، يرى المجلس الدستوري اللبناني أن تبرير التشريع بالظروف الاستثنائية يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري، وقد ورد في قراره بتاريخ 17/12/2012 ان « الاستثناء غير المبرر، بهدف ترقية مفتشين في الأمن العام لا علاقة له بالانتظام العام، ولا بالاستمرارية مرفق عام، ولا بالحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام، لذلك لم يكن ثمة مبرر لإقرار القانون، المطعون في دستوريته، بصورة استثنائية»[١٥].

٤
المصلحة العامة في علاقتها بالحقوق والحريات

١. **تعديل النصوص القانونية الضامنة للحقوق والحريات:** الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، ينبغي احترامها في عملية التشريع، وهناك مبدأ عام متبع في هذا المجال، فلا يجوز للمشترع أن يعدّل النصوص التي تضمن الحقوق والحريات العامة الا اذا جاء بنصوص قانونية أكثر ضمانة لها. وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري اللبناني، فقد ورد في قراره، بشأن قانون تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، أنه «عندما يسن المشترع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية، فلا يسعه ان يعدل أو يلغي النصوص النافذة لهذه الحريات والحقوق، دون ان يحل محلها نصوصاً أكثر ضمانة أو تعادلها على الأقل فاعلية وضمانة، وبالتالي فانه لا يجوز للمشترع أن يضعف من الضمانات، التي أقرها بموجب قوانين سابقة، لجهة حق أو حرية أساسية، سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها، أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفاعلية. وان النص المطعون فيه، بحرمانه القاضي من حق

١٤. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 3/2000 تاريخ 15/6/2000.

١٥. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 2/2012 تاريخ 17/12/2012.

الدفاع عن نفسه أمام المرجع القضائي المختص، واقفال باب المراجعة بوجهه، يكون قد ألغى ضمانة من الضمانات التي نص عليها الدستور والتي تشكل للقاضي احدى أهم ميزات استقلاله»[١٦].

قد شدد المجلس الدستوري اللبناني في قراره بشأن قانون الإيجارات على ضرورة تقيد المشترع بالحفاظ على الضمانة للمتقاضين، وبأنه لا يجوز للمشترع «منح الصفة القضائية للجنة ما، ما لم تتوافر فيها الشروط التي تؤدي الى منحها هذه الصفة، لناحية المعايير الواجب توافرها في أعضاء اللجنة المخولة البت في نزاعات ذات طابع قضائي، ولناحية الاستقلالية الممنوحة لأعضاء اللجنة والحصانة المتوافرة لهم، للفصل في النزاع باستقلالية وحيادية وموضوعية ونزاهة، ولناحية تحديد الإجراءات المعتمدة في البت في النزاع واتخاذ القرار... وان انشاء لجان تمنح الصفة القضائية، دون أن تتوافر فيها الشروط التي سبق ذكرها، يؤدي الى اهدار الحق بالتقاضي ويطيح بالضمانة للمتقاضين...واذا جاز للمشترع حصر التقاضي بدرجة واحدة، نظراً لسلطته التقديرية، فإن قراره في هذا الشأن ينبغي ان يقوم على أسس موضوعية تمليها طبيعة النزاع، وخصائص الحقوق المثارة فيه، وان تكون الدرجة الواحدة محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي متوفرة فيها الضمانات، ويبقى قراره خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري...»[١٧].

٢. التوفيق بين الضمانات الدستورية وأهداف ذات قيمة دستورية: اقتضى التوفيق بين الضمانات الدستورية للحقوق والحريات من جهة، وأهداف ذات قيمة دستورية ترتبط بالمصلحة العامة، كالحفاظ على الانتظام العام، وتسيير المرافق العامة، وضبط الأمن، ومنع الفوضى، والحيلولة دون حدوث اضطرابات، من جهة ثانية، الى وضع تشريعات تحد من الحقوق والحريات، وبخاصة في الظروف الاستثنائية، التي يبقى للقضاء الدستوري التحقق من وجودها ومن مدى خطورتها، وتناسب الإجراءات المتخذة مع هذه الخطورة. وقد أجاز القضاء الدستوري للمشترع الحد من ممارسة الحريات الفردية. وألزم المجلس الدستوري الفرنسي المشترع بضرورة

---

١٦. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 5/2000 تاريخ 27/6/2000.

١٧. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 6/2014 تاريخ 6/8/2014.

تبرير المساس ببعض المبادئ الضامنة للحقوق والحريات، من أجل متابعة هدف يرتبط بالمصلحة العامة، على الرغم من ان هذا الموجب غير موجود في أي نص دستوري، فقد استخلصه القاضي الدستوري من تفسير النصوص الدستورية واستوحاه من الاجتهادات على المستويين الوطني والدولي[١٨]. غير انه لجهة تحديد مضمون المصلحة العامة، يبدو القاضي الدستوري الفرنسي غير متطلب كثيراً بشان قبول شرط المصلحة العامة الذي جاء به المشترع، فيكتفي بمتابعة الأعمال التمهيدية وما نص عليه القانون، ليربط الهدف المتوخى منه بالمصلحة العامة، فيقول « غيوم مرلان»Guillaume Merland، بأن القاضي الدستوري الفرنسي يرفض ممارسة رقابة على مضمون المصلحة العامة، ويكتفي بما جاء به المشترع بشأن تقدير معناها، فهو يمارس رقابته للقانون على توافر شرط المصلحة العامة، ويجنب نفسه ممارسة رقابة على الخطأ في القانون، هذه الرقابة التي تستوجب التساؤل ما اذا كان الهدف الذي يسعى اليه هو فعلاً أحد مكونات المصلحة العامة. ويستنتج « مرلان» ان المجلس الدستوري الفرنسي لا يعترف لنفسه بصلاحية الإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالمصلحة العامة، معتبراً انها أسئلة سياسية تدخل الإجابة عنها في صلاحيات المشترع، فشرط المصلحة العامة، الذي صُور على أنه أداة لحماية الحقوق والحريات ضد القيود الاستنسابية، قد يصبح خطراً عليها ويسمح بمساس خطير بها. ومن اجل تجنب ذلك يلجأ المجلس الدستوري الى ممارسة رقابة التناسب[١٩].

---

18. Guillaume Merland, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, L.G.D.J,Paris, 2004, p.337
19. *op.cit*., pp. 37-38

٥
الخطأ الواضح والتناسب

١. مراقبة الخطأ الواضح: اذا كان يعود للمشترع تحديد الأهداف التي ترتبط بالمصلحة العامة، وتقدير ما هي المصلحة العامة، فإن سلطته الإستنسابية في التقدير تقف عند حدود الخطأ الواضح في التقدير، فالقاضي الدستوري يجيز لنفسه مراقبة الخطأ الواضح erreur manifest في القانون، واجتهادات القضاء الدستوري في هذا المجال شبيهة باجتهادات القضاء الإداري، وهي تنطلق من مبدأ التعسف في استخدام السلطة.

يقول جورج فدال G.Vedel ان تعبير « الخطأ الواضح» يطرح مشكلة معرفة ما يعني واضح manifeste، وإيجاد أداة قياس لجسامة الخطأ لدرجة ان بداهة ضلاله تبدو للجاهل، ولكن بماذا تساعد درجة الخطأ على تحديد السلطة الإستنسابية ؟ من المعروف ان المجلس الدستوري الفرنسي يستخدم مصطلح « الخطأ الواضح»، إما للتذكير بشكل غير دقيق أنّ هناك حدودًا لممارسة سلطة استنسابية عادية، أو لمراقبة (بتعبير أكثر لطافة) عدم التناسب disproportion بين مبررات الأحكام في القانون ومضمون هذه الأحكام، وعلى سبيل المثال، بين طبيعة المخالفة والعقاب الذي يترتب عليها[٢٠].

ان مراقبة الخطأ الواضح تتم في مختلف المنازعات الدستورية، وفي أحيان بدت رقابة القضاء الدستوري المحدودة غير كافية للايفاء بالغرض، وهذا ما بدا في رقابة المجلس الدستوري الفرنسي لدستورية الفارق الديموغرافي بين الدوائر الانتخابية في كالدونيا الجديدة La Nouvelle-Calédonie، مع ان المجلس الدستوري الفرنسي يحترم خيارات المشترع الاستنسابية في تحديد الوسائل، حتى ولو وجدها غير موفقة، طالما أنها لا تبدو غير ملائمة بشكل واضح[٢١].

---

20. G. Vedel, *op. cit.*, p. 90.
21. G.Bergougnous, *op.cit.*, p.18.

٢. مراقبة التناسب: اذا كان من الصعب تقبل أعضاء السلطة الاشتراعية فكرة الخطأ الواضح، وهم من انبثقت سلطتهم من الشعب، ويمثلون الأمة ويعبرون عن ارادتها، فهم أكثر تقبلاً لفكرة عدم التناسب الواضح بين الإجراءات التي من شأنها المساس بالحقوق والحريات، وضرورات اتخاذ هذه الإجراءات. فالقضاء الدستوري يراقب التناسب بين خطورة ما أملى اتخاذ الإجراءات وما أدت اليه هذه الأخيرة من تقييد للحقوق والحريات.

تعرض المجلس الدستوري الفرنسي للنقد، من قبل بعض الفقهاء، لقبوله بتقييد حقوق مصانة بالدستور، من خلال تبرير هذه القيود بأهداف نابعة من المصلحة العامة، ومجاراة السياسات التي وضعها المشترع موضع التنفيذ، والقبول ببساطة بما قدمه المشترع من تبريرات. وأبرز المنتقدين هو « جان ريفيرو »Jean Rivero اذ قال « يصّفي البعوض ويفسح في المجال أمام مرور الجمل»«filtrer le moustique et laisser passer le chameau»[٢٢].

برز اتجاه عدم تشدّد المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين خلال العشرين سنة المنصرمة، بحجة ضرورات الحفاظ على الانتظام العام، والقبول بتقييد الحقوق والحريات، الى حدٍ ما، من قبل المشترع في القوانين الجزائية[٢٣] . فلا يعود للقاضي الدستوري الحكم على خيارات المشترع انما التأكد من ان وضع هذه الخيارات موضع التنفيذ لم يؤدِ الى مساس غير مناسب بالحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

رأت « كارين روديه»Karine Roudier، في أطروحتها عن الرقابة على دستورية التشريع ضد الإرهاب، في دراسة مقارنة تناولت فرنسا واسبانيا وإيطاليا، ان طريقة التوفيق، في التشريع بين إجراءات مكافحة الإرهاب وما تتطلبه هذه الإجراءات من مساسٍ بالحقوق والحريات، تأخذ شكل "منزلق للدستورية" curseur de constitutionnalité، يحركه المجلس الدستوري، حسب الحالات المعروضة عليه، في اتجاه أكثر تساهلاً من الإتجاه الذي يحركه فيه في الحالات العادية[٢٤].

---

22. Jean Rivero, «Filtrer le moustique et laisser passer le chameau. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1981», *AJDA*, 1981, p.275
23. Dominique Rousseau, *op.cit.*, p.505

24. Karine Roudier, *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste. Etude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, Paris, LGDJ, 2012.

هكذا يبدو أن القاضي الدستوري، في الحالات التي تتعلق بالأمن والحفاظ على الانتظام العام، تراجع الى حدٍ ما عن مبدأ عدم تعديل ضمانات الحقوق والحريات في التشريع الا اذا جاء التعديل بما هو أكثر منها ضمانة، أو على الأقل يوازيها، وهذا ما عرف بـ« effet cliquet»، وأصبح يكتفي بعدم الحرمان من الضمانات القانونية التي يفرضها الدستور، عندما يعدّل المشترع قانوناً ويضع مكان الأحكام الضامنة للحقوق والحريات أحكاماً أقل منها ضمانة. وهذا ما يتطلبه عمل المشترع، كممثل للأمة، من حرية، لأنه في غياب هذه الحرية يصبح عمل المشترع بدون جدوى بفعل انحراف دسترة «dérive de constitutionnalisation» بعض القوانين التي لا يعود بالإمكان تعديلها بسبب القواعد الدستورية التي تنطوي عليها[٢٥].

اذا كان لا يجوز التشدد في الرقابة على دستورية القوانين، والأخذ بالاعتبار المعطيات الموضوعية والمستجدات، وبخاصة في مجال الأمن والانتظام العام، وترك الحرية للمشترع للتعاطي معها، فإنه لا يجوز للقاضي الدستوري التخلي عن دوره في حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وعليه ممارسة مهامه لجهة الرقابة على التعسف في ممارسة السلطة الاشتراعية، ومراقبة التناسب بين الإجراءات التي تحتمها الظروف والمعطيات الموضوعية، والقيود المفروضة على الحقوق والحريات بفعل هذه الإجراءات.

25. Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 3e éd.,2011, p.402.

٦

الرقابة على القصور incompétence négative

يعني القصور incompétence négative ان المشترع يتنازل عن ممارسة صلاحية، أعطيت له بموجب الدستور، لصالح سلطة أخرى، غالباً ما تكون السلطة الإجرائية، وهذا القصور يقابله تجاوز الصلاحيةincompétence positive، وهو يعني تجاوز سلطة من السلطات صلاحياتها وممارسة صلاحية سلطة أخرى، واتخاذ قرارات لا تدخل في صلاحياتها انما في صلاحيات هذه الأخيرة.

١. **عدم دستورية القصور:** يمارس القضاء الدستوري الرقابة على دستورية القوانين، ان لجهة القصور أو لجهة تخطي الصلاحية، استناداً الى مبدا الفصل بين السلطات واستقلاليتها.

يقول العلامة «جورج فدال»G.Vedel انه على الرغم من ان دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، دافع عن اختصاص السلطة التنظيمية في مواجهة اختصاص السلطة الاشتراعية، يرفض المجلس الدستوري الفرنسي اعلان بطلان قانون يتعارض مع نص المادة 37 من الدستور، اذا لم تقم الحكومة بمراجعته في الوقت المناسب عملاً بالمادة 41 من الدستور. وقد أخذ مثالاً على ذلك قرار المجلس الدستوري الصادر في 30/11/1982[٢٦]. ومن المعلوم ان المادة 37 من الدستور الفرنسي تنص على ان الأمور التي لا تدخل في نطاق القانون يكون لها طابع تنظيمي، أي تدخل في اختصاص الحكومة.

ويرى « دومينيك روسو»D.Rousseau ان القصور هو عيب دستوري، يمارس عليه المجلس الدستوري الفرنسي، أكثر فأكثر رقابة، وهو لا يتردد بالتعرض له عفواً دون ان يثار من قبل الطاعنين في دستورية قانون. فهو يدين البرلمان بسبب تجاهل اختصاصاته عندما يضع على عاتق أجهزة الشركات الوطنية، مهمة تحديد قواعد التحويل من القطاع العام الى القطاع الخاص، معتمداً قوانين وقواعد تنقصها الدقة في تحديد تمركز مشروع اعلامي من شأنه النيل

---

26. G.Vedel, *op. cit.*, p. 83.

من التعددية[٢٧] ولا يضع أية حدود لسلطة الحكومة لاتخاذ قرار بشأن التاريخ الذي يدخل فيه الغاء موجب مالي حيز التنفيذ[٢٨]. كما يتناول « د. روسو» قرار المجلس الدستوري الفرنسي بابطال القانون الذي يسمح للسلطة الإدارية اختيار الوقت المناسب لإجراء الانتخابات المحلية الجزئية élections cantonales خلال مهلة ستة أشهر، بدون ان يعين حدوداً وشروطاً لمهلة استثنائية délai dérogatoire طويلة. ويرى « دومينيك روسو» في قرارات المجلس الدستوري هذه، دعوة جدية للبرلمان لتحمل مسؤولياته السياسية والقيام بممارسة صلاحياته كاملة[٢٩].

راقب المجلس الدستوري الفرنسي وأبطل مراراً تفويض صلاحيات السلطة الاشتراعية، في سن القواعد المحفوظة، وفق الدستور، لاختصاصها، الى السلطات الإدارية، فهو ألزم السلطة الاشتراعية بعدم التخلي عن سلطتها، ووضع قواعد دقيقة وواضحة في الأمور التي هي من اختصاصها، وذلك من أجل تجنب إعطاء السلطات، المولجة بوضعها موضع التنفيذ، هامشاً كبيراً في التقدير والاستنساب. وهكذا غدا المجلس الدستوري المدافع عن صلاحيات المشترع[٣٠].

يرى رئيس المجلس الدستوري الفرنسي « جان–لوي دبره»Jean – Louis Debré ان هذا المجلس يحمي البرلمان الفرنسي من خلال السهر على ممارسة اختصاصه كاملاً. وهذه الحماية تبدو في رقابته على القصور ، وإعلان عدم دستورية النصوص القانونية التي يشوبها هذا القصور. وفي الوقت الذي سمح فيه المجلس الدستوري الفرنسي بتوسع اختصاص البرلمان على حساب السلطة التنظيمية، مؤكداً في قراره الصادر في العام 1982، بشأن « تجميد الأسعار والمداخيل»Blocage des prix et des revenus، ان الدستور في المادتين 34 و37، لم يرم الى عدم دستورية قانون يتناول أموراً ذات طبيعة تنظيمية، انما رمى الى الاعتراف للحكومة بمجال خاص بها، واعطاها إمكانية الدفاع عنه بموجب إجراءات تتخذ بناءً على المادة

27. C.C.81-132 D.C.,17 janv. 1984.
28. C.C.86-217 D.C.,18 sept. 1986.
29. D. Rousseau, *op.cit.*, p. 122.
30. op.cit., p. 123

41 من الدستور. في الوقت نفسه لم يجز للبرلمان التنازل عن ممارسة اختصاصه، وتفويض صلاحياته للسلطة التنظيمية[٣١].

اعتمد المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 6/2014، بشأن الطعن في قانون الإيجارات، ممارسة الرقابة على القصور من جانب المشترع، فبخصوص اللجنة التي أنشأها القانون للفصل في النزاعات حول بدل المثل، ومنحها الصفة القضائية، وجعل قراراتها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة، رأى المجلس الدستوري في قراراته انه لا تتوافر فيها الشروط التي تؤدي الى منحها الصفة القضائية، وكان على المشترع ان يتقيد بهذه الشروط في تشكيل اللجنة، ولا يجوز التخلي عن ذلك لمجلس الوزراء الذي يشكل اللجنة بمرسوم، خاصة ان توافر الضمانة للقضاة والمتقاضين هي من صلاحية السلطة الاشتراعية ولا يجوز التخلي عن هذه المهمة للسلطة الإجرائية[٣٢]. فضلاً عن ذلك هناك مبدأ عام مفاده ان كل ما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات، ومنها الحق بالتقاضي وضمانات القضاة والمتقاضين، تدخل في اختصاص السلطة الاشتراعية، كونها منبثقة مباشرة من الشعب عبر الانتخابات، ومسؤولة أمامه، وهذه الحقوق والحريات معني بها الشعب، ولا يجوز ترك تنظيمها للسلطة الإجرائية. وقد نص الدستور اللبناني صراحة في المادة عشرين منه على حفظ الضمانات للقضاة والمتقاضين بموجب قانون. وعملاً بهذا المبدأ عمد مجلس النواب اللبناني في العام 1994الى وضع قانون، ألغى بموجبه المرسوم الذي وضعته الحكومة، ومنعت بموجبه بث نشرات الأخبار والبرامج السياسية في وسائل الاعلام المرئي والمسموع غير المرخص لها. فقضى القانون الذي وضعه مجلس النواب باستمرار بث نشرات الأخبار والبرامج السياسية في وسائل الاعلام هذه ريثما يصدر قانون الاعلام المرئي والمسموع، فمارس مجلس النواب الاختصاص الذي مارسته الحكومة بدون ان يكون من صلاحياتها.

---

31. Jean-Louis Debré, ‟Contrôle de constitutionnalité: entre tradition et modernité”, colloque: ‟Séparation des pouvoirs et justice constitutionnelle”, 6 mai 2014, http:/www.conseil-constitutionnel.fr/conseil.

٣٢. قرار المجلس الدستوري اللبناني، رقم 6/2014 تاريخ 6/8/2014.

٢. عدم دستورية تخطي الصلاحية: وكما مارس المجلس الدستوري اللبناني رقابة على القصور في التشريع، مارس أيضاً رقابة على تخطي الصلاحية، الذي يتمثل في تجاوز السلطة الاشتراعية اختصاصها وممارسة اختصاص من صلاحية السلطة الإجرائية، وهذا ما نص عليه قرار المجلس الدستوري بشأن قانون ترقية مفتشين في الأمن العام الى رتبة ملازم أول.

ورد في هذا القرار انه «بما ان الدستور حدد مهام كل سلطة من السلطات الثلاث، فأناط السلطة الإشتراعية بمجلس النواب والسلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، وبما ان التوازن بين السلطات يعني التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان اية سلطة على سلطة أخرى، وبما ان التعاون بين السلطات لا يجوز ان يؤدي الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً، وبما ان الدستور حدد في المادة 65 صلاحيات مجلس الوزراء ومن بينها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون، وبما ان صلاحية تعيين الموظفين في الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم تتضمن أيضاً صلاحية ترقيتهم وفق القانون،...وبما ان ترقية المفتشين...الى رتبة ملازم أول، بقانون، هو اجراء تجاوزت فيه السلطة الإشتراعية حدود صلاحياتها، وقامت بممارسة صلاحية تدخل حصراً في صلاحيات السلطة الإجرائية، متجاوزة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها». لذلك اعتبر القانون المطعون فيه مخالفاً للدستور[٣٣].

٣. عدم دستورية النص الغامض: من ناحية أخرى يرتبط القصور، من جانب السلطة الاشتراعية، بعدم وضوح القانون والغموض في نصوصه، ما يفسح في المجال أمام تفسيره في اتجاهات مختلفة، وربما متناقضة، ويصبح لدى من يتولى وضعه موضع التنفيذ هامشاً كبيراً في التقدير والتأويل، والوقوع في خطر الاستنساب الذي قد يقود الى اصدار أحكام اعتباطية. فالغموض في نص القانون يتسبب بعدم دستوريته، فعلى القانون ان يتضمن قواعد، يرى الفقه الفرنسي، انه اذا كانت على درجة كبيرة من الغموض يصبح القانون غير دستوري وذلك استناداً الى ان المساواة أمام القانون، المنصوص عليها في المادة السادسة من اعلان حقوق الانسان

٣٣. قرار المجلس الدستوري اللبناني، رقم 2/2012 تاريخ 17/12/2012.

والمواطن، وضمان الحقوق بموجب المادة 16 منه، لا تصبح فعلية اذا لم يستطع المواطن معرفة ما تتضمنه هذه القواعد بسبب ما تنطوي عليه من غموض وتعقيد لا حاجة له، أو بسبب ضرورة العودة الى قوانين سابقة لتوضيح ما ورد فيها من غموض. وهذا يدل على ان المشترع يجهل اختصاصه، على حد تعبير « جورجبرغوغنو» G.Bergougnous[٣٤] الذي يستند في كلامه على قرارات صدرت عن المجلس الدستوري الفرنسي، ابطل بموجبها نصوصاً قانونية بسبب ما يكتنفها من غموض[٣٥]. فالغموض في النص القانوني يقود عملياً، عند تطبيقه، الى افساح المجال أمام السلطات الإدارية والقضائية لتوضيح القواعد الغامضة في القانون، وفق تقديراتها، وهذا لا يجوز لأن تحديد هذه القواعد هو من اختصاص المشترع وعليه ان يعين حدود تطبيقها ومداها.

٧

الرقابة على دستورية القوانين الدستورية

الفارق أساسي بين القوانين والقوانين الدستورية، فهذه الأخيرة تتناول تنظيم الدولة، وتوزيع السلطة بين المؤسسات الدستورية، والاعلان عن الحقوق والحريات. كما ان الإجراءات المعتمدة في وضع الدساتير معقدة وطويلة، وكذلك الإجراءات التي يتطلبها تعديل الدستور، وإقرار التعديل بأكثرية برلمانية موصوفة، وأحياناً باستفتاء شعبي، والبرلمان عندما يقوم بتعديل الدستور يمارس هذا الدور كسلطة تأسيسية وليس كسلطة مؤسسة مناط بها التشريع. ما يعني انه من غير الجائز مراقبة دستورية القانون الدستوري من قبل المحاكم والمجالس الدستورية. فهذه الأخيرة تقوم بالرقابة على دستورية القانون من خلال معرفة ما اذا كانت القواعد التي نص عليها، تتفق، أو على الأقل لا تتعارض، مع القواعد التي نص عليها الدستور، فلا يجوز مراقبة القانون الدستوري لأنه بعد اقراره، وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، يصبح جزءاً لا يتجزأ من

---

34. G.Bergougnous, *op.cit.*, p.11

35. C.C., déc.n°2003-473DC du 26 juin 2003. CC., déc, n°2004-499DC du 29 juillet 2004.

الدستور نفسه، فينتفي موضوع الرقابة عليه لأنه يصبح هو القاعدة المرجع في الرقابة على دستورية القوانين، الا اذا جرى اقراره بطريقة مخالفة للإجراءات المنصوص عليها في الدستور. في هذه الحالة، تصبح الرقابة مشروعة على الإجراءات التي اعتمدت في إقرار القانون الدستوري وليس على مضمونه.

إن نص الدستور على إمكانية تعديله، وفق إجراءات محددة، ينطوي على إعطاء السلطة المناط بها صلاحية التعديل حرية مطلقة في اتخاذ القرار لكونها سلطة ذات سيادة، ولا يجوز بالتالي ممارسة رقابة عليها كسلطة تأسيسية من قبل سلطة مؤسسة، ممثلةً بالمحاكم والمجالس الدستورية. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي، في قراره الصادر في 6/11/1962 بشأن الطعن في دستورية قانون دستوري، انه ليس له اختصاص عام، انما اختصاص محدد في الدستور وفي النصوص التنظيمية. ولم تعطه النصوص التي عينت اختصاصه صلاحية النظر في تطابق قانون دستوري مع الدستور، انما صلاحية النظر في تطابق القوانين العادية والقوانين العضوية مع الدستور. وقد رأى المجلس الدستوري الفرنسي ان القوانين التي تقر في استفتاء شعبي تخرج عن رقابته وذلك عملاً بالاجتهاد الذي وضعه في العام 1962، وارتكز فيه على ان القانون الذي أقر في استفتاء شعبي، يعبر عن الإرادة الوطنية، ولا يجوز ممارسة أية رقابة عليه.

١. **إمكانية مراقبة القانون الدستوري:** يرى دومينيك روسّو D.Rousseau أنه على الرغم من الحجج المقنعة الداعمة لعدم جواز مراقبة دستورية القوانين الدستورية، هناك حجج أخرى مقنعة أيضاً تدعم إمكانية ممارسة رقابة عليها، فمهما كانت خصوصيتها، تبقى القوانين الدستورية، لناحية الشكل، قوانين اقترع عليها البرلمان، وتنتمي الى صنف يدخل في اختصاص المجلس الدستوري، وفقاً لاجتهاده في العام 1962، خلافاً للقوانين التي يقترع عليها الشعب، والمفترض ان تقرّ من قبل البرلمان المجتمع في مجلسيه كمؤتمر Congrès قبل إقرارها في استفتاء[٣٦]. ومن المعلوم ان الدستور الفرنسي نص في المادة 89 على ان الاستفتاء على القانون الدستوري الزامي عندما يكون ناتجًا عن اقتراح من قبل البرلمان، ويكون اختيارياً عندما ينجم عن مبادرة من قبل السلطة الإجرائية.

36. D.Rousseau, *op. cit.*, pp. 182-187.

يتابع « دومينيك روسّو » فيقول بأن من يضع القانون الدستوري ليس المشترع، انما السلطة التأسيسية المشتقة le constituant dérivé من السلطة التأسيسية الأصلية le constituant originaire، وهي ليس لها الحرية نفسها التي لهذه الأخيرة. وضع الدستور، بعد حدوث التحولات السياسية الجذرية هو عمل الأمة ذات السيادة والتي هي حرة، بإعادة تنظيم الدولة على أسس جديدة، وكما ترتئي. اما إعادة النظر بالدستور، فهو عمل السلطة التأسيسية، التي حازت على اختصاص تعديله، من السلطة التأسيسية الأصلية. فالسلطة التأسيسية المشتقة أو الفرعية dérivé هي تابعة للسلطة التأسيسية الأصلية originaire، فحريتها في ممارسة مهامها، مقيدة بالقواعد التي تتناول الشكل والمضمون، والموضوعة في الدستور، من قبل السلطة التأسيسية الأصلية. لذلك يصبح من الممكن مراقبتها. فخلافاً للسلطة التأسيسية الأصلية، السلطة التأسيسية الفرعية هي سلطة عامة، والمجلس الدستوري نفسه حدد دوره بأنّه « ناظم لنشاط السلطات العامة»organe régulateur de l’activité des pouvoirs publics، ما يعني انه أُسس ليتدخل من أجل التأكد من أن مَن وضعوا القانون الدستوري، لم يتخطوا حدود الصلاحيات التي منحهم إياها الدستور[٣٧].

أكد المجلس الدستوري الفرنسي، في قراره في 2/9/1992، ان السلطة التأسيسية المشتقة أو الفرعية dérivé، هي ذات سيادة حدودها التزام ما نص عليه الدستور في المواد 7 و16و89 لجهة عدم تعديل الدستور في الأوقات التي نصت عليها هذه المواد، والتقيد باحترام ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة 89 التي أكدت ان الشكل الجمهوري للدولة لا يجوز ان يكون موضع أيّ تعديل دستوري[٣٨]. وهكذا حدد المجلس الدستوري الفرنسي اختصاصه في مجال الرقابة على دستورية تعديل الدستور، وبالتالي ممارسة رقابة على دستورية قانون دستوري.

٢. حدود مراقبة القانون الدستوري: الرقابة على دستورية القانون الدستوري تقتصر على الأمور الإجرائية ولا تتناول المضمون، وفق ما يرى البعض، لذلك للمجلس الدستوري ان يبطل قانوناً دستورياً اذا ما جرى اقراره أثناء شغور رئاسة الجمهورية وممارسة مهام الرئيس بالإنابة، وفق ما جاء في المادة السابعة من الدستور الفرنسي، أو عندما يؤدي التعديل الدستوري

37. *Op. cit*., p.183
38. C.C.92-312 D.C., 2 sept.

الى المساس بوحدة إقليم الدولة، تبعاً لما تحرمه المواد 7 و16و89 من الدستور من تعديل للدستور في الأوقات المهددة فيها وحدة الوطن فالمادة 89 من الدستور حرّمت اجراء تعديلات دستورية تمس بوحدة اقليم الدولة. فممارسة رئيس الجمهورية الصلاحيات الإستثنائية بموجب المادة 16 من الدستور، يحدث عندما تكون فيه وحدة اقليم الدولة مهددة بخطر محدق، لذلك لا يجوز تعديل الدستور أثناء ممارسة الرئيس صلاحياته بموجب المادة 16 من الدستور.

ويرى البعض ان ممارسة المجلس الدستوري الفرنسي رقابته على دستورية قانون دستوري تقود الى رقابة مضمون القانون. فيقول « دومينيك روسّو » ان المجلس الدستوري يبطل التعديل الدستوري الذي يعدّل الشكل الجمهوري للدولة. وقد حرّمت ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 89 من الدستور. فالتأكيد في الدستور على ضرورة احترام الشكل الجمهوري للدولة، يضع حدوداً تتناول المضمون وليس الشكل فقط، ويفسح بالتالي أمام المجلس الدستوري إمكانية ممارسة رقابة على مضمون القانون الدستوري. فمفهوم الجمهورية يبدو في مواجهة المفهوم الملكي، وهو ينطوي على الالتزام بقيم ينبغي احترامها، كالعلمنة والمساواة والتضامن، وكذلك مبادئ كالفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية، ومسؤولية الحكومة. ويمكن للمجلس الدستوري ان يذهب بعيداً في مراقبته لمضمون القوانين الدستورية[٣٩].

٣. ركيزة مراقبة القانون الدستوري: إن رقابة المحاكم والمجالس الدستورية على دستورية القوانين الدستورية، تجد أساساً لها في الشروط التي ينص عليها الدستور، لجهة تعديله، وحدود هذا التعديل، ومنع تعديل نصوصٍ دستورية محددة من قبل السلطة المناط بها تعديل الدستور، أي السلطة التأسيسية المشتقة من السلطة التأسيسية الأصلية. فالقضاء الدستوري يراقب التعديلات الدستورية، التي تتجاوز حدود ما سمح به الدستور، ويبطلها. وهذا منطقي فحدود التعديلات الدستورية هي الدستور. وتعديل الدستور لا يعني تغيير الدستور، ويفترض احترام ما جاءت به السلطة التأسيسية الأصلية عند وضعها الدستور. فالتعديل يقتضي تكييف النص الدستوري مع التطورات والمستجدات السياسية، بدون النيل من الأسس التي بني عليها الدستور.

---

39. D. Rousseau, *op.cit.*, p.184.

لذلك يمكن ابطال التعديل الدستوري الذي يتجاوز الحدود التي سمح بها الدستور نفسه، لأن السلطة التأسيسية المشتقة أو الفرعية تكون قد اغتصبت السلطة التأسيسية الأصلية، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو الآتي: عند أية حدود وأي مضمون ينبغي ان يتوقف التعديل الدستوري كي لا يؤدي الى النيل من الأسس التي بني عليها الدستور؟

رسم هذه الحدود ليس بالأمر السهل، ولكن لكل نظام دستوري أسس يقوم عليها، والتعرض لها في التعديل يؤدي الى خلل في أداء النظام أو الى تبديله بنظام آخر، ما يستدعي وضع دستور جديد. لا يمكن في الأنظمة البرلمانية على سبيل المثال. اجراء تعديل دستوري يجعل الحكومة غير مسؤولة أمام مجلس النواب، أو يمنع حل مجلس النواب بقرار من السلطة الإجرائية. فهل تستطيع السلطة المناط بها تعديل الدستور تغيير طبيعة النظام الدستوري الذي نص عليه ؟

ان تغيير النظام الدستوري، يجري عادة بعد تحولات سياسية جذرية، ويتطلب وضع دستوري جديد تضعه سلطة تأسيسية أصلية.

وضعت بعض الدساتير حدوداً واضحةً ينبغي ان يقف عندها التعديل الدستوري، فنص النظام الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، في المادة 79 على طريقة تعديله، وحرّمت الفقرة الثالثة منها ادخال أي تعديل على القانون الأساسي يتناول ما نص عليه بشأن التنظيم الفدرالي ومبدأ مشاركة المقاطعات المتحدة Lander في التشريع بالتنافس مع السلطة الفدرالية، والمبادئ المنصوص عليها في المواد من 1 الى 20، وهي تتعلق بكرامة الكائن البشري والحريات الأساسية والحقوق الشخصية.

هذا النص في النظام الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، يؤدي الى مراقبة التعديلات الدستورية، التي تتناول المواد المشار اليها، من قبل المحكمة الدستورية الفيدرالية. وقد نظرت هذه المحكمة في العديد من التعديلات الدستورية، ومرّت اجتهاداتها بمراحل متعددة، وقد أثارت الكثير من الجدال[٤٠].

---

[٤٠]. عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2010-2009**، المجلد 4، بيروت، ص 388-385.

أما الدستور في الجمهورية التركية، فقد نص على احترام مبادئ الجمهورية وعدم المس بها، وعلى ان تركيا دولة قانون قومية ديمقراطية علمانية واجتماعية، ترتكز على حقوق الانسان والمبادئ الأساسية المحددة في مقدمة الدستور. وقد اعتبرت المحكمة الدستورية في تركيا نفسها صاحبة الصلاحية للنظر في دستورية تعديل الدستور، وتطابق التعديل مع خصائص الجمهورية المحددة في الدستور، ومع العلمانية التي قام عليها النظام. وقد اتخذت المحكمة الدستورية في تركيا العديد من القرارات التي أبطلت بموجبها تعديلات دستورية[٤١].

٤. مبادئ فوق الدستورية: لقد بدا ان بعض الفقهاء في القانون الدستوري يميلون الى القول بوجود نواة صلبة في الدستور لمبادئ دستورية، لا يجوز المس بها من قبل اية سلطة، وهذه المبادئ تنفصل عن الاطار الدستوري وتثبت نفسها في اطار ما فوق الدستور –supra constitutionnel، واضعة بذلك السلطة المولجة بتعديل الدستور في وضع مشابه للسلطة المشترعة. فالتعديل الدستوري لا يعبر والحالة هذه عن الإرادة العامة الا اذا احترم المبادئ ما فوق الدستورية.

ميّز البعض، في الالتزام بالمبادئ ما فوق الدستورية، بين وضعية السلطة التأسيسية الأساسية والسلطة التأسيسية المشتقة منها، التي عليها لوحدها، دون الأولى، التزام احترام المبادئ ما فوق الدستورية. ويلاحظ « دومينيك روسّو » ان أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي الذين تقدموا بالطعن الثاني في معاهدة « مايسترخ »Traité de Maastricht، طالبوا المجلس الدستوري بتحديد عتبة seuil انطلاقاً منها يمكن اجراء أي تعديل دستوري ولكن ينبغي ان يكون هدفه اصلاح مجمل الدولة وتغيير طبيعتها، فمن غير الممكن، وفق ما رأوه، تحميل الكيان الوطني أعباءً، بدون اعارة اهتمام لتوازنه وتماسكه، وقد أخذوا على التعديل الدستوري في 25 حزيران 1992 انه استجاب لدعوة المجلس الدستوري في قراره في 9 نيسان، بإضافة عنوان الى الدستور مخصص للاتحاد الأوروبي، في الوقت الذي كان بالإمكان تعديل بعض المواد في الدستور (المواد 3 و20 و27 و34) المتعارضة مع اتفاقية « مايسترخ »[٤٢].

---

[٤١]. عصام سليمان، المرجع السابق، ص 392-388.

[42]. D. Rousseau, *op.cit.*, 186.

رفض المجلس الدستوري الفرنسي في قراره، في 2/9/1992[43]، بحزم، نظرية المبادئ ما فوق الدستورية. وجاء في هذا القرار ان السلطة التأسيسية ذات سيادة ويعود لها الغاء وتعديل وإكمال أحكام الدستور، بالشكل التي تراه مناسباً. ولا شيء يعارض ما تقوم بإدخاله، في نص الدستور، من أحكام جديدة تخرج عن مبدأ له قيمة دستورية، وهذا الخروج يمكن ان يكون صريحاً أو ضمنياً، ويعود لتقدير السلطة التأسيسية الخيار بين إضافة أحكام جديدة الى الدستور أو تعديل الأحكام التي ينطوي عليها وإكمالها. وهكذا يبدو ان السلطة المناط بها تعديل الدستور هي سلطة ذات سيادة في التقدير على خلاف السلطة المشترعة، فهي لا تخضع للرقابة بسبب الخطأ الساطع، وضرورة إلتزام إحترام القواعد التي لها قيمة دستورية.

رأى « دومينيك روسّو » ان المجلس الدستوري الفرنسي أخرج السلطة التأسيسية من منظومة أجهزة الدولة «organs de l'Etat»، لأن هذه الأخيرة، وفق اجتهادات المجلس الدستوري، تخضع لاحترام المبادئ والقواعد، فالصفة التي منحت للسلطة التأسيسية واضحة، وقد أعطت، على الصعيد السياسي، من يرفض « حكم القضاة»gouvernement des juges، انطباعاً بأن هؤلاء رموا سلاحهم أمام التعبير عن سلطة الشعب العليا وذات السيادة. ويتابع «دومينيك روسّو » قائلاً ان هذا الوضوح لا يحول دون بعض الغموض، فهو يرتكز الى السلطة وليس الى الحجج، فيدع القارئ في جهل للحجج التي حددت خيارات أعضاء المجلس الدستوري. فالقرار تنقصه الدقة، وأي من حيثياته لا تسمح بمعرفة ما اذا كان التمييز بين السلطة التأسيسية الأساسية والسلطة التأسيسية المشتقة أو الفرعية لا يزال ملائماً، وما اذا كانت حرية التقدير معترف بها، في الشروط نفسها، للسلطتين أو لاحداها فقط. فالقرار، وفق د. روسو، يمزج، تحت التسمية نفسها، إعادة النظر في الدستور، بمجموعة من التعديلات غير المنسجمة والمختلفة بعمق. ان تكون رجل قانون، لا يمنع ان ترى ان تعديل تاريخ افتتاح دورات البرلمان، والتوسع في حق مراجعة المجلس الدستوري ليشمل ستين نائباً أو ستين شيخاً، مع انهما تعديلان دستوريان، ليس لهما المعنى نفسه والمفعول نفسه. فهل يمكن اعتمادهما بالإجراءات نفسها. ويوضح د. روسو ان هذا النقد موجه الى الدستور أكثر مما هو موجه لقضاة المجلس الدستوري، لأنه يتعامل

---

43. C.C.93-312, 2 sept. 1992.

بالطريقة نفسها مع كل التعديلات، ولم يميز بين درجات في التعديل، ولم يفرض موجبات مختلفة وفقاً لطبيعة التعديل، عكس ما يفعله الدستور الإسباني.

إن التمادي في استخدام هذا المنطق، لا يمنع السلطة المولجة بتعديل الدستور، كما يقول د. روسو، من ان تضيف على الدستور، على سبيل المثال، مادة 2 مكررة، تنص على ان فرنسا جمهورية فيدرالية، تعترف بالديانة الكاثوليكية كديانة للدولة، وتوفر للأقليات الوطنية حماية خاصة. هذا يقود الى خروج عن نص المادة 2 من الدستور، ولكن وفقاً لقرار المجلس الدستوري في 2/11/1992، لا شيء يمنع السلطة المناط بها تعديل الدستور من اجراء تعديلات دستورية تتعارض مع قاعدة أو مبدأ له قيمة دستورية. وهذا يكفي لتعيين حدود مصداقية قرار المجلس الدستوري، فالمنطق الداخلي لهذا القرار لا يبين بوضوح في أي حالة تكون السلطة التأسيسية ذات سيادة ولا يجوز ممارسة رقابة عليها، وفي أي حالة يمكن ممارسة هذه الرقابة ولا تكون ذات سيادة، فالفرضية التي اعتمدها المجلس الدستوري تطرح قضية المرجع ومعيار القياس المعتمدان في ممارسة رقابة على القوانين الدستورية[٤٤].

يرى جورج فيدال G.Vedel ان المجلس الدستوري الفرنسي أظهر ارادته بعدم الاعتراف لنفسه بسلطة وضع قواعد جديدة بحجة التفسير، فقد اكتسب عادة الاستناد في تفسيراته البناءة على نص له قوة الدستور. فالقاضي الدستوري الفرنسي حرص، أكثر من غيره، على عدم الصاق تهمة «حكم القضاة» به، فهو يحدد اختصاصه على انه على مستوى ما فوق–التشريعي supra–législatif ولكن دون–الدستوري infra–constitutionnel. وهو يرفض حراسة ما فوق–دستورية supra–constitutionnalité، تمكنه من افشال السلطة التأسيسية الفرعية باسم ممنوعات غير واردة في الدستور نفسه. فهو يرفض التمييز في الدستور بين مستويات مختلفة، يحددها القاضي الدستوري ليبرر رقابة يمارسها احتراماً لهذه التراتبية الداخلية. وهذا لا ينتج عن خجل أو عن رقابة ذاتية، انما عن مفهوم لمهمة القاضي الدستوري. فقد عرف المجلس الدستوري كيف يؤكد ان اعلان الحقوق ومقدمة الدستور لها قوة دستورية. فالسلطة الكاملة التي عرف

---

44. D. Rousseau, *op. cit.*, pp. 186-187.

استخدامها تؤكد انه، ليس تحت تأثير الخجل، رفض التفسير بدون حدود، أو اصطناع تراتبية فوق الدستور»[٤٥].

***

إن الحد الفاصل بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات البرلمان دقيق، ويتأثر باجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية، المتأثرة بدورها بالمعطيات الموضوعية وبالمستجدات، وبتوجهات أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية الفكرية والثقافية، وبالمفاهيم المعمول بها والخاضعة للتطور في ضوء الواقع.

المصلحة العامة، التي اعتبرت عنصرًا أساسيًا في رسم الحد الفاصل بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات البرلمان، كونها تدخل في اطار اختصاص هذا الأخير، مفهومها ملتبس، فهل هي مصلحة تتخطى المصالح الخاصة جميعها لترتبط بمجتمع الدولة على أساس أن له كيانًا قائمًا بذاته، ومن خلال مصلحته العامة تتحقق المصالح الخاصة، أم ان المصلحة العامة هي مصلحة الأكثرية ؟ القرار يتخذ عملياً في البرلمان من قبل الأكثرية، ولا يمكن الفصل بين مصالحها وما تعتبره مصلحة عامة، أما الأقلية البرلمانية فلا سبيل أمامها سوى اللجوء الى القضاء الدستوري. فهل يجوز للقضاء الدستوري ان يقف مكتوف الأيدي بحجة ان تحديد المصلحة العامة يدخل في اختصاص البرلمان ؟

من جهة ثانية، تفتح علاقة الضمانات الدستورية للحقوق والحريات بالانتظام العام، الذي له قيمة دستورية، الباب واسعاً أمام اجتهاد المحاكم والمجالس الدستورية، في ظل تصاعد موجات الإرهاب وضرورات الحفاظ على الأمن والاستقرار، غير أنه يبقى للتناسب بين خطورة الوضع والإجراءات المتخذة لمواجهته، دوراً أساسياً في اتخاذ القرار من جانب القضاء الدستوري.

أما على صعيد تعديل الدستور، فيرتبط تدخل القضاء الدستوري، في بعض الأنظمة السياسية، بما نص عليه الدستور من تحريم لتعديل بعض مواده الا ضمن شروط محددة، كما يرتبط أيضاً بالفلسفة التي بني عليها الدستور، اذ لا يجوز أن يأتي التعديل متعارضاً في جوهره مع الأسس التي بني عليها النظام السياسي. فالسلطة التأسيسية المشتقة من السلطة التأسيسية الأصلية لا يجوز لها أن تعدل الدستور بما يتعارض مع الأسس التي رسمتها هذه الأخيرة، والا

[45]. G. Vedel, *op. cit*., p. 91.

نكون في صدد وضع نظام جديد، وبالتالي دستور جديد، ما يقتضي وجود سلطة تأسيسية أصلية. لذلك هناك من يرى ان النظر في تعديل الدستور يدخل ضمن صلاحية المحاكم والمجالس الدستورية.

لكل هذه الأسباب يبقى باب الاجتهاد مفتوحاً في مجال تحديد الحد الفاصل بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات البرلمان.

٢

مقدمة الدستور والقضاء الدستوري في لبنان

القاضي طارق زياده

نائب رئيس المجلس الدستوري

ترمي هذه الدراسة الى بيان أهمية مقدمة الدستور اللبناني بعد تعديل سنة ١٩٩٠ وإلزاميتها القانونية وكونها جزءاً لا يتجزا من احكام الدستور، والى مسح شامل لاستناد اجتهاد القضاء الدستوري الى هذه المقدمة.

ومن هنا جاء تقسيم البحث الى قسمين:

القسم الأول: مقدمة الدستور اللبناني وإلزاميتها.

القسم الثاني: إستناد اجتهاد القضاء الدستوري الى المقدمة.

لم يكن لبنان في إدراجه مقدمة للدستور اللبناني فريدا بين الدول، إذ ان التاريخ المعاصر يبيّن ان الولايات المتحدة الأميركية وضعت مقدمة لدستور ١٧٨٧ كما ان فرنسا في دستور الجمهورية الثانية سنة ١٨٤٨ وضعت مقدمة وجيزة له. إلا أن مقدمة دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا عام ١٩٤٦ إرتكز على اعلان حقوق الانسان الصادر سنة ١٧٨٩، كما وان مقدمة دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ أشار الى تعلق الشعب الفرنسي بحقوق الانسان وبمبادئ السيادة الوطنية كما حددها إعلان ١٧٨٩ وأكدتها وأكملتها مقدمة دستور ١٩٤٦.

ثار جدل كبير في فرنسا خاصة حول القيمة الإلزامية قانونا للمقدمة، حتى فصل الأمر المجلس الدستوري في تموز سنة ١٩٧١ معطياً القوة الملزمة لها أسوة بسائر أحكام الدستور

وأصبحت تالياً جزءاً من قواعد الاسناد المعروفة تحت اسم المجموعة الدستورية او الكتلة الدستورية.

يبقى ان الفقه الدستوري فرّق بين الإعلان Déclaration والمقدّمة Préambule ورتّب على ذلك مفاعيل قانونية ليس محل دراستها في هذا المبحث.

١
مقدمة الدستور اللبناني وإلزاميتها

على غرار الدول التي ضمنت دساتيرها مقدمات، ولا سيما الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة، أدخل لبنان مقدمة لدستوره بالتعديلات الصادرة بموجب القانون الدستوري تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، بعد ان لم يكن النص الدستوري الصادر ١٩٢٦ يتضمن مثل تلك المقدمة، وكانت هذه المقدمة ثمرة المفاهيم الوطنية التي تبلورت في ضوء التجارب التي عاناها لبنان منذ الاستقلال عام ١٩٤٣ وعكست تطويراً للميثاق الوطني ومتابعة له، وعكست المقدمة الثوابت التي اتفق عليها اللبنانيون في غالبيتهم العظمى والتي تضمنتها عشرات بل مئات الوثائق والمستندات والأوراق السياسية التي صدرت خصوصًا بعد نشوب أحداث ١٩٧٥ وتفجر الأزمة اللبنانية التي استطالت حوالي خمسة عشر عاماً.

تضمنت المقدمة نقاطاً عشر نرى من الأهمية في مكان ايرادها بنصها الحرفي، حتى يمكن الرجوع اليها عند استعراض قرارات المجلس الدستوري اللبناني الذي استند اليها كما سنبين في القسم الثالث من هذ المبحث.

أ. لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً.

ب. لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

ج. لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

د. الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

هـ. النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

و. النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.

ز. الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

ح. إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية.

ط. أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.

ي. لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

يتبين من هذه البنود العشرة انها تعكس ما انتهى اليه اللبنانيون، بعد مخاضات صعبة ومريرة هزّت بلدهم، من الاتفاق الواضح والصريح والبيّن على سيادة وطنهم واستقلاله ووحدته بشكل نهائي لا رجوع فيه، وبما يؤكد ديمومة لبنان وطناً لجميع أبنائه، ما يعني انه لهم جميعاً وانه لم يوجد لفئات منهم بعينها، وانه لم يعد لأحد منهم ان يقبل بزواله وانضمامه الى ما عداه.

كما وان المقدمة تؤكد ان لبنان عربي الهوية والانتماء، وتقيم توازناً بين عضويته في جامعة الدول العربية وفي منظمة الأمم المتحدة والتزام مواثيقها، كما الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي كان للبنان شرف المساهمة المباشرة في وضعه، على ان تجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء، عملياً وليس فقط نظرياً.

لم يفت المقدمة على ان تركز على عنصرين من عناصر المصلحة الوطنية العليا هما الحرية والعدالة، وان تقرر مبدأ المساواة بين المواطنين، علماً بأن مواد الدستور كانت قد نصت منذ البدء على هذه المساواة، إلا أن المشترع الدستوري أراد سنة ١٩٩٠، عند اجراء التعديلات ووضع المقدمة، ان يصر على أهمية الحريات الأساسية والدينية والمعتقدية وفي الوقت عينه على مساواة المواطنين والعدالة بينهم ورفع الغبن عنهم.

كان من اللافت ان تتضمن المقدمة بنداً يقرر وحدة الشعب اللبناني وكونه مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وذلك يعني ان الشعب مؤلف من

أفراد ينتخبون نوابهم مباشرة، من دون وجود أجهزة وسيطة بينهم وبين سلطاتهم الدستورية، أكانت تلك الأجهزة طائفية أو سواها.

وأكدت المقدمة على مبدأ ديمقراطي دستوري مهم هو مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها المعروف في الدساتير الحديثة، وربما ضمناً وأيضاً في ضوء التجربة اللبنانية، التوازن والتعاون بين مختلف الفئات بحسبان التوزيع، وقسمه الأكبر عرفي، للمناصب والمراكز في هذه السلطات.

اما الإصرار على ايراد حرية النظام الاقتصادي وكفالة المبادرة الفردية والملكية الخاصة في مقدمة الدستور، فلم يكن إلا من باب تقرير واقع قبول معظم اللبنانيين بهذا المبدأ بالنظر للمعطيات الواقعية الاقتصادية والاجتماعية وأهمية المبادرة الفردية، والمكانة التي تحتلها الملكية الخاصة في الذهنية اللبنانية.

كما انه لم يفت المشترع الدستوري الإشارة الى العدالة الاجتماعية، بلفت النظر الى مسألة خطيرة هي التباين الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين مختلف المناطق اللبنانية، ما دعاه الى ان يورد في المقدمة أهمية الإنماء المتوازن بينها.

لأن مبادئ المقدمة عكست الهموم الوطنية التي انتابت لبنان، بخاصة بعد العام ١٩٧٥، أكدت وحدة الأرض اللبنانية وحق الإقامة البديهي لكل مواطن على أي جزء منها، رافضة أي فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، مصرة بشكل لا يقبل اللبس والغموض على رفض التجزئة والتقسيم والتوطين.

وكان حسناً ما أوردته المقدمة من إصرار على مبدأ العيش المشترك وهو من الركائز الأساسية للكيان الوطني ومصطلح مهمّ من مصطلحات المعجم السياسي اللبناني.

كل ذلك بهدف عدم إسباغ أي مشروعية على أي سلطة تعارضه وتعوقه وتناقضه.

لم يُثر جدل دستوري يذكر حول الإلزامية القانونية لهذه المقدمة، كما حصل في فرنسا وفي سواها. كما ولم يُثر في الفقه الدستوري سؤال جدي حول كونها –أي المقدمة– جزءًا لا يتجزأ من الدستور، وهي التي وردت في الباب الأول منه المعنون: أحكام أساسية.

وعلى كل، فان المجلس الدستوري في لبنان في قراراته العديدة أشار بوضوح وصراحة وبدون تحفظ الى أن المقدمة جزء لا يتجزأ من الدستور واعتمد عليها في إسناد وتعليل تلك القرارات. وهذا ما أورده المجلس في قراره رقم ٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ إذ نص حرفياً:

«بما ان المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها.»

وهذا ما عاد وأكّده المجلس الدستوري في قراره رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ إذ أورد:

«وبما ان مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمة دستورية موازية لأحكام الدستور».

كما واستمر المجلس على ذات الاجتهاد في قراره رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/٥/١٣ إذ قال: «وبما ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه.»

لا بد من الإشارة الى ان تقرير هذا المبدأ بصراحة ووضوح من قبل المجلس اللبناني يعود الى اعترافه بالقيمة الدستورية للمقدمة التي أدخلت بالقانون الدستوري المعدل عام ١٩٩٠، خلافاً للمجلس الدستوري في فرنسا، مثلاً، الذي لم يعترف بما ورد في مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ الا بما له علاقة بحقوق الانسان وكرامته وبمبادئ السيادة الوطنية وذلك في قراريه رقم ٧٤/٥٤ تاريخ ١٩٧٥/١/١٥ ورقم ٩٣/٣٢٥ تاريخ ١٩٩٣/٨/١٣، لأنه اعتبر : «ان مقدمة دستور ١٩٤٦ ليست إعلاناًDéclaration للحقوق والحريات بل بياناً Proclamation يتضمن حقوقاً إقتصادية وإجتماعية جديدة ومبادئ سياسية وإقتصادية ومرامي وطنية يمكن ان تكون ذات قيمة دستورية يؤكد واضعوه ان له ضرورة خاصة في عصرنا.» معتبراً ان الضمانات الواردة في مقدمة دستور ١٩٤٦ تتطلب على الغالب تدخلاً من المشترع لتمكين المواطنين من الاستفادة منها، وإلا فان تمنع المشترع عن إقرارها بقوانين يؤدي الى حرمانهم منها.

على انه لا بد من التساؤل بصدد الإجتهاد الدستوري حول كون مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ منه والإسناد اليها في تعليل قراراته، عما إذا كان ذلك يعني حتماً اعتبار مواثيق جامعة الدول العربية ومنظمة الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان جزءاً من المنظومة الدستورية او الكتلة الدستورية، او انه يبقى للمجلس الدستوري صلاحية استنسابية وتقدير لملائمة الاستناد الى هذه المواثيق في معرض مراقبة دستورية القوانين ؟

طرحت المسألة على المجلس الدستوري اللبناني فأورد في قراره رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١ ما يوحي من انه أخذ بالنظرية الواسعة إذ أورد بعبارات عامة أنه :

« من المعتمد ان هذه المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية ».

إلا أن المجلس عاد وأوضح في قراره رقم ٢٠٠٣/١ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢١ ما يوحي انه أخذ بنظرية أكثر تقييداً إذ أورد :

« بما أن المواثيق الدولية المدلى بها، وإن كانت تنص على وجوب توفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد، وان لكل شخص الحق في العمل وحق الحماية من البطالة، وان تتاح له فرصة الارتزاق بعمل يرتضيه وان لبنان ملتزم تلك المواثيق عملاً بالفقرة "ب" من مقدمة الدستور وتتمتع تالياً بالقيمة الدستورية، لكن ليس من شأن نصوصها ان تنشئ للأفراد حقاً قانونياً Prérogative juridique أو حقاً ذاتياً ملزماً Droit subjectif contraignant قابلاً للتنفيذ أو للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، وان غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد...وان المواثيق الدولية التي تنص على الحق في العمل وعلى حق كل انسان في انتقاء العمل الذي يرغب به او يرتضيه بشكل تكون المبادئ ذات قيمة توجيهية للدول الموقعة على هذه المواثيق بحيث تعمل على إدخالها في تشريعاتها وسياساتها الاقتصادية ولا تؤلف حقاً فردياً للشخص تجاه دولته يمكنه من إلزامها به كموجب مدني تجاهه.»

«Le préambule de la Constitution de 1946 – repris par celui de la Constitution de 1958 – va consacrer cette évolution en énonçant, parmi les droits particulièrement nécessaires à notre temps, celui d'obtenir un emploi auquel s'ajoute le devoir de travailler. Mais ces formules n'ont pas le sens qu'elles suggèrent. Le droit d' obtenir un emploi n'existe pas comme prerogative juridique et le devoir de travailler n'est pas positivement contraignant juridiquement, travailler est-et demeure- une simple faculté."

Droits et Libertés fondamentaux, ouvrage collectif, Dalloz, 4e éd.,Thierry Revet, « La liberté de travail », pp.522, 523, 533.

ومع ان النص الفرنسي هذا لم ينصب مباشرة على المعاهدات والمواثيق الدولية، إلا أن الاستشهاد اللبناني به ممكن التساهل فيه من باب المقارنة والتقريب القانونيين، وقد سبق للمجلس الدستوري أن أورد في قراره رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ ما يلي:

« وبما ان إدراج "العدالة الاجتماعية" في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور بين مرتكزات النظام الجمهوري الديمقراطي يجعل من هذا المرتكز مبدأ دستورياً نصياً يصار الى التحقق من تقيد أي قانون به بمعرض إعمال الرقابة على دستوريته، أي على إلتزامه أحكام الدستور ومبادئه.»

ما يعني ضمناً ان المجلس الدستوري في معرض تحققه من دستورية القانون وإنطباقه على المبادئ المقررة في المقدمة يترك لنفسه هامشاً أكيدا من التفسير والتدقيق، إلا اذا كانت هذه المبادئ مكرسة بمواد الدستور ذاته كما هو الأمر بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية فلا يعود من مجال لأي استنساب.

٢

استناد اجتهاد القضاء الدستوري الى المقدمة

خلال عقدين من السنين، بعد قيام المجلس الدستوري، استند اجتهاد القضاء الدستوري، بصورة واضحة لا لبس فيها ولا غموض، الى البنود الواردة في مقدمة الدستور، في قراراته العديدة الصادرة منذ ذاك.

ففي قراره رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٩٩٥/٨/١٧، بشأن القانون الصادر عام ١٩٩٥ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري، أكد المجلس على ما يلي:

« وحيث ان النظام الدستوري المقرر للسلطة القضائية والمشار اليه في البند (هـ) من مقدمة الدستور يتكامل مع نص المادة /٢٠/ من الدستور التي تدعو المشترع الى سنّ التشريع الذي « يُحفظ بموجبه للقضاة و المتقاضين الضمانات اللازمة ».

« وحيث ان المادة /٢٠/ من الدستور أرادت أن يأتي عمل السلطة القضائية وفي ضوء الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور متناسقاً ومتوازناً مع مهام سائر السلطات والهيئات العامة في الدولة.

« وحيث ان القوانين المتصلة بتنظيم القضاء العدلي أو الشرعي وسائر القضاآت غير المذهبية في نصوصها المتعاقبة عبر الزمن، أخذت بهذا المدلول المستمد من المادة العشرين هذه، مع اتجاه مستمر لتوفير المزيد من الاستقلال للجسم القضائي العام، دون أن يبلغ هذا الاتجاه حتى اليوم كامل مداه المرتجى.»

في قراره رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧ بشأن الطعن بالقانون رقم ٥٣٠ (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦ وتعديلاته)، المنشور في **الجريدة الرسمية** عدد ٢٩ تاريخ ١٩٩٦/٧/١٢، أورد المجلس الدستوري الحيثيات التالية:

«وحيث **ان الفقرة (ج) من مقدمة الدستور** تنص بدورها على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز وتفضيل.

«وحيث **ان الفقرة (د) من هذه المقدمة** تنص أيضاً على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.»

«وحيث ان الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلا اذا تأمنت من خلال المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب، ولاسيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.

« وحيث ان مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأ مقرر بصورة واضحة في أحكام الدستور، كما في **مقدمته التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه.**

« وحيث ان هذا القانون في المادة الثانية الجديدة منه يكون قد اعتمد مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية.... مما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصّت عليه المادة السابعة من الدستور **وأكدته مقدمته.**»

عاد القرار نفسه وأكد بصدد المادة الثلاثين من القانون المطعون فيه والمتعلقة بعدم حق الموظف المرشح للانتخابات والمستقيل من العودة الى وظيفته بالمطلق: « وحيث ان المادة

السابعة من الدستور، **وكذلك الفقرة (ج) من مقدمته،** قد أقرتا المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين دون ما فرق بينهم. »، وأبطلت المادة ٣٠ من المادة الثالثة من القانون مع مراعاة المادتين ٥٠ و ٥١ من قانون التنظيم القضائي الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٩/١٦.

هذا، واستمر المجلس الدستوري على اجتهاده في القرار ٩٧/١ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ بشأن الطعن الموجه الى القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٠ إذ تضمن الآتي:

« و بما أن **المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه و تتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها»**

استند القرار الى الفقرة "ج" من المقدمة ليؤكد أن « مبدأ الانتخاب هو التعبير الأمثل عن الديموقراطية وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه، باعتباره مصدر السلطات جميعاً، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها الدستورية». وقد انتهى المجلس الى إبطال القانون ٦٥٤.

وعاد المجلس الدستوري وأكد الاجتهاد نفسه في قراره رقم ٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢، بشأن القانون رقم ٦٥٥ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى ١٩٩٩/٤/٢٠ و أبطل القانون المطعون فيه.

ولم يتوان المجلس الدستوري عن الاستمرار في اجتهاده في قراره رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ المتعلق بطلب ابطال المادة ١٥ كلياً والمادة ١٦جزئياً من القانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧ والمتعلقة بصون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة اية وسيلة من وسائل الاتصال وقد أورد:

« بما أن الطعن الموجه ضد المادة /١٥/ من هذا القانون يستند الى مخالفة نص هذه المادة **لأحكام الفقرة "ج" من مقدمة الدستور** والمادة السابعة منه، أي لمخالفتهما مبدأ المساواة أمام القانون.

«وبما أن مبدأ المساواة امام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور نفسه، **ولا سيما في مقدمة الدستور** وفي المادة السابعة منه، ومؤدى ذلك أن يكون القانون واحداً في معاملته للجميع، سواء كان يقرر حماية او كان يضع قيوداً.

«وبما أن التنصت على المخابرات بناء على قرار اداري بالنسبة لرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء وللنواب وللوزراء يكون مخالفاً للدستور في حين أن التنصت الذي يجري بناءً على قرار قضائي فيما عنى هذه الجهات نفسها لا يكون مخالفاً للدستور شرط أن يتم في اطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور ايضاً.

«وبما ان المادة /١٥/ من القانون ٩٩/١٤٠ قد جاءت مطلقة ولم تميز بين التنصت على المخابرات بناءً على قرار اداري وتلك التي تجري بناءً على قرار قضائي مما يقتضي ابطالها كلياً».

أكد المجلس الدستوري في القرار نفسه وبشأن المادة ١٦ من القانون المطعون فيه والمذكور آنفاً والتي نصت على انشاء هيئة مستقلة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس شورى الدولة ونائبين يسميهما رئيس مجلس النواب مهمتها التثبت من قانونية الإجراءات المتعلقة باعتراض المخابرات المتخذة بناء على قرار إداري ولإجراء التحقيقات اللازمة،: « ان اشتراك نواب في هيئات إدارية للتحقيق مع أجهزة السلطة الإدارية خارج الاطار الذي حدده الدستور والنظام الداخلي للمجلس، لا يدخل ضمن صلاحيات النائب الدستورية ويكون إذن مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات ويأتي بالتالي غير متوافق مع أحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ». **وقد استند المجلس في ذلك الى الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور**، المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

أما في القرار رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١ فقد أكد المجلس من باب العكس اجتهاده المستمر بشأن الطعن الموجه الى القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ والرامي الى نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية، معتبراً بالاستناد الى مقدمة الدستور نفسها ان ذلك النقل لا يخل بمبدأ المساواة المنصوص عليه في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور، ولا بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها المنصوص عنه في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور، وان ذلك النقل بقي في حدود الصلاحيات الدستورية المعطاة للسلطة التنفيذية.

هذا ما فعله المجلس الدستوري أيضاً في قراره رقم ٢٠٠٠/٣ تاريخ ٢٠٠٠/٦/١٥ بشأن القانون رقم ٢١٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ المتعلق بالدفاع الوطني وباستقالة العمداء في الجيش وتصفية حقوقهم على أساس رتبة لواء اذ اعتبر ان **مبدأ المساواة** أمام القانون المنصوص عليه

في المقدمة وفي المادة /٧/ من الدستور هو من المبادئ الدستورية العامة، ولكنه« ليس مبدأ مطلقاً وهو يطبق على من هم في الوضع أو المركز القانوني نفسه، وهو يجيز للمشترع ان يميز في المعاملة بين من هم في أوضاع قانونية مختلفة كما يسمح له بخرق مبدأ المساواة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة»، منتهياً الى اعتبار القانون المطعون فيه غير مخالف لأحكام الدستور او للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

كما وان المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢ بشأن القانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها، مستنداً الى الفقرة (و) من المقدمة التي تنص على ان النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة والى مراعاة القانون المطعون فيه لشروط المادة /١٥/ من الدستور، مقرراً ان ذلك القانون غير مخالف للدستور.

تابع المجلس الدستوري اجتهاده من باب النفي في قراره رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ بصدد الطعن المقدم ضد بعض مواد القانون رقم ٢٩٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢ القاضي بتعديل بعض أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١١٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١/٤ المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان، معتبراً ان نص الفقرة الثانية من المادة الأولى من ذلك القانون والتي جاءت كالتالي: لا يجوز تملك أي حق عيني من أي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها أو لأي شخص إذا كان التملك يتعارض مع أحكام الدستور لجهة التوطين، **لا يخالف مبدأ المساواة الملحوظ في مقدمة الدستور ولا يخالف الفقرة** "**د**" **من المقدمة** لأن السلطة المشترعة مارست السيادة الوطنية في المحافظة على الأرض اللبنانية التي تؤلف القاعدة الأساسية التي تقوم عليها هذه السيادة، **ولا يخالف المادة /١٧/ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان ولا المادة /٢/ فقرة ٣ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا يخالف أيضاً الفقرة /٢/ من المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله**، وكلها مواثيق ومعاهدات انضم اليها لبنان.

أتيح للمجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ بشأن الطعن الموجه ضد القانون رقم ٣٥٩ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦ والمتعلق بتعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية ان يقرر انه يعود له :

« ان ينظر في عيوب عدم الدستورية التي قد تشوب أصول التشريع المنصوص عنها في الدستور او المكرسة في القواعد العامة الأساسية الواردة **في مقدمته** او في متنه...»

في قراره رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ بشأن الطعن في القانون رقم ٣٧٩ (الضريبة على القيمة المضافة) الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ عالج المجلس الدستوري مسألتين مهمّتين تتعلق الأولى منهما **بالعدالة الاجتماعية والمساواة** في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين (الفقرة "ج" من مقدمة الدستور والمادة ٧ منه) وتتعلق المسألة الثانية بمبدأ **الفصل بين السلطات** (فقرة هـ من مقدمة الدستور)، وأضاف بأن ما يدلي به المستدعون من أن: (« لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك (الفقرة "ي" من مقدمة الدستور) لا يعني هذه المراجعة لان أسبابها لا تتعلق بشرعية أي سلطة تناقض في ممارستها ميثاق العيش المشترك بمفهوم ما تضمنته الفقرة "ط" من مقدمة الدستور، ما يقصر البحث على المسألتين المشار اليهما أعلاه»).

اعتبر المجلس جوابه على المسألة الأولى:« ان المعيار في توافر **العدالة الاجتماعية** في نص قانوني ما هو عدم انفصام غايتها عن القانون المعني باعتباره أداة لتحقيقها فلا يكون القانون، أي قانون منصفاً وبمنأى عن الطعن إلا إذا كان قانوناً عادلاً وشاملاً، أي ضامناً غايات العدالة المذكورة، بالمساواة بين جميع المناطق وجميع المعنيين به في أوضاع مشابهة.»

أما جواباً على المسألة الثانية المتعلقة بمبدأ **الفصل بين السلطات وحصر السلطة المشترعة بمجلس النواب** ولا سيما الاختصاص المالي بفرض الضرائب وإحداثها والترخيص بجبايتها وتعديلها وإلغائها فهي من الاختصاصات المحجوزة له دون سواه.

أما في قراره رقم ٢٠٠٢/٢ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٣ المتعلق بالطعن رقم ٢٩٣ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ بشان الاجازة للحكومة بمنح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخليوي، فقد أورد:

« وبما أن مقدمة الدستور في الفقرة "و" منها، تنص على ان النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية

« وبما ان الدستور لم يضع قيداً أو شرطاً على رأس المال في مشروع إدارة المرفق العام موضوع الامتياز أو الالتزام العام موضوع القانون المطعون

« وبما ان المرفق فيه ليس مرفقاً عاماً دستورياً أو وطنياً لا يجوز ان يكون موضوع امتياز او التزام من غير قطاع الدولة، بينما ان المرافق العامة الاقتصادية هي التي يمكن ان تخصخص أو ان تكون موضوع امتياز او التزام من القطاع الخاص بموجب قانون

«وبما ان القانون المطعون فيه لا يكون قد خالف مبدأ سيادة الدولة والسيادة في الدولة.»

عاد المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٢/٣ الى معالجة **مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها**، معتبراً ان القانون المطعون فيه رقم /٤٣٠/ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦، المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد .

« قد راعى الضوابط الدستورية بأن حدد أوجه التخصيص وأهدافه ووسائل الاطلاع والرقابة التشريعية وألزم بها السلطة الإجرائية، وهو يندرج بالتالي صحيحاً في نطاق **سلطة التشريع المطلقة المحفوظة** دستورياً لهيئة واحدة هي مجلس النواب بحدود التقيد بأحكام الدستور.»

أعاد المجلس الدستوري تأكيد موقفه من **المواثيق الدولية** التي تنص على وجوب توفير **أسباب الاستخدام** المتصل لكل فرد، في قراره رقم ٢٠٠٣/١ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢١ بما لا يخرج عن قراراته السابقة بأن نصوص هذه المواثيق تتمتع بالقيمة الدستورية عملاً بالفقرة "**ب**" **من مقدمة الدستور**، ولكن ليس من شأنها أن تنشئ للأفراد حقاً قانونياً أو حقاً ذاتياً ملزماً للتنفيذ أو للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، «**وان غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد**» متبعاً في ذلك تفسير المجلس الدستوري والفقه الفرنسيين لمقدمة دستور ١٩٤٦.

أقرّ المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ في معرض الطعن بالقانون رقم /٦٧٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري، ان هذا القانون مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعادلها المنصوص عنه

في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور، مؤكداً ان اختصاصه بمراقبة دستورية القوانين يعزز الديمقراطية البرلمانية بحسب الفقرة "ج" من مقدمة الدستور، مشدداً على ان :

«هذا الحرص الدستوري الشديد على عدم إحداث أي فراغ في السلطتين الاشتراعية والاجرائية أنما ينسحب حكماً على المجلس الدستوري الذي هو أيضاً سلطة دستورية مستقلة أنشأها الدستور ونص على اختصاصها، وذلك عملاً بقاعدة توازن السلطات.»

تابع المجلس الدستوري في عام ٢٠١٢ خطه بالاعتماد على مقدمة الدستور في الطعن المقدم بالقانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ بشأن ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام التي تقدم بها رئيس الجمهورية، معللاً في قراره رقم ٢٠١٢/٢ فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية التالي:

« وبما ان الدستور نص في مقدمته على ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها.

«وبما ان الدستور نص في مقدمته على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية

« وبما ان التوازن بين السلطات يعني إلتزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أي سلطة على أخرى.

« وبما ان التعاون بين السلطات لا يجوز انيؤدي الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً ».

كما وان المجلس في ذات القرار استند الى مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية، معتبراً انه:

« لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها، ووضع قانون يستند الى هذه المباراة.»

أما في قراره رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/٥/١٣ بشأن الطعن بالقانون رقم ٢٤٥ الصادر في ٢٠١٣/٤/١٢ المتعلق بتعليق المهل في قانون الانتخاب، فقد قرر الآتي:

« بما ان الفقرة "ب" من مقدمة الدستور نصت على ان لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الانسان...

« وبما ان الفقرة "ج" من المقدمة نفسها نصت على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجباتبين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

«وبما ان الفقرة "د" من مقدمة الدستور نصت على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

« وبما ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه.

«وبما ان الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، نصت على ان إرادة الشعب هي مصدر السلطة، وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي اجراء مماثل يضمن حرية التصويت، وان لكل مواطن الحق بأن ينتخِب ويُنتخب في انتخابات تجري دورياً.

« وبما انه لم يأت في الإعلان العالمي لحقوق الانسان وفي المواثيق الدولية ان التزكية مبدأ في العمليات الانتخابية كما ورد في مراجعة الطعن...

« و بما ان إلغاء التزكية لا يؤدي الى حرمان المرشح من حقوقه المدنية والسياسية التي ضمنها الدستور والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية.»

هكذا يتبين من القرار السابق انه ركّز في تعليله على الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية، مؤكداً النهج المستمر للمجلس للاعلاء من شأن ذلك الإعلان وسائر المواثيق الدولية والأخذ بها في قراراته، كلما تسنى له ذلك، بعد أن أقرتها مقدمة الدستور اللبناني بعد التعديل.

***

أعطي للمجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦ (المنشور في ملحق **الجريدة الرسمية**، العدد ٣٤، ٢٠١٤/٨/١٩ بشأن قانون الإيجارات، ان يؤكد، في جملة ما أكده في هذا القرار: «ان الحق في السكن هو من الحقوق الدستورية الأساسية استناداً الى الشرعات الدولية واجتهادات دستورية مستقرة»، وعاد المجلس في قراره المذكور الى الاستناد الى مقدمة الدستور بشأن العدالة الاجتماعية والمساواة (الفقرة "ج")، والى الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً كركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام (الفقرة "ز" من المقدمة)، وان الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان

العالمي لحقوق الانسان، الذي التزمه لبنان في مقدمة دستوره، وكذلك الامر بشأن تأمين الضمانات للمتقاضين أو لمقدمي الطلبات الى اللجان ذات الصفة القضائية.

يجدر استخلاص المفاعيل القانونية التي ترتبت على تضمين الدستور مقدمة تضمنت المبادئ الأساسية التي تحكم النظام اللبناني، اذ اعتبر المجلس الدستوري ان هذه المقدمة جزء لا يتجزأ من أحكام الدستور، واستند اليها المجلس في قراراته بدون تردد وبشكل لا لبس فيه ولا غموض. كما وان الفقه الدستوري اللبناني واكب اجتهاد القضاء الدستوري بهذا الصدد مؤيداً ومسانداً وبدون تحفظ.

٣

أفكار حول «اللجنة ذات الصفة القضائيَّة»
وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦[١]

طارق المجذوب
دكتور في القانون العام
قاضٍ في مجلس شورى الدولة

مَدْخَل
أولاً: شروط الصفة القضائيَّة للجنة التي أنشأها قانون الإيجار الجديد
أ. لناحية تكوين اللجنة
ب. لناحية الوَضْع القانوني لأعضاء اللجنة

ثانياً: الشروط المتعلِّقة بطُرُق المراجعة ضد قرارات اللجنة التي أنشأها قانون الإيجار الجديد
أ. لناحية الضمانات الإجرائيَّة أمام اللجنة
ب. لناحية الطعن بقرارات اللجنة

خاتمة

[١] شئنا هذا العنوان كما هو «أفكار حول "اللجنة ذات الصفة القضائيَّة" وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦» لأنَّنا نُدرك سلفاً رحابة موضوع لن تفيه إطلالةٌ عابِرة.

كانت قضايا الإيجارات – ولا تزال إلى اليوم بمقدار كبير – تُشكِّل الشُغْل الشَّاغِل لشريحة كبرى من المُقيمين في لبنان على العموم، ومن اللبنانيِّين على الخصوص، في صفّ المُستأجرين كانوا أو في صفّ المالكين. وكانت محاكم الدرجة الأولى (أو محاكم البداية) تولي هذه القضايا اهتماماً كبيراً، رامية، كما هي الحال عادة، إلى تطبيق قوانين الإيجار الاستثنائيَّة تطبيقاً لا يُهمِل الحرف والروح، وبلورة النصوص، واستنباط الحلول.

وإنَّ محاكم الإستئناف الناظرة في قضايا الإيجارات أَسْهمَت إسهاماً بيِّناً في ورشة العدالة هذه، في مادَّة لا محلّ للمُراجعة التمييزيَّة بشأنها، إلاَّ في النَّدرى. وتصدَّت هذه المحاكم للمسائل المُتفرِّقة المعروضة عليها مُقدِّمة لها الحلول المؤاتية، إنطلاقاً من النصوص المُطبَّقة في معظم الأحوال على النزاعات، ومن قانون الموجبات والعقود، ومن المبادىء العامة.

وفي ٢٠١٤/٠٥/٩، صدر «قانون الإيجار الجديد» (أو قانون الإيجارات)، بعد طول انتظار.

وفي ٢٠١٤/٠٧/١١، تقدَّم عشرة نواب بمُراجعة أمام المجلس الدستوري ترمي إلى إبطال القانون المنشور في مُلحق العدد ٢٧ من الجريدة الرسميَّة تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦.

في القرار رقم ٢٠١٤/٦ الصادر بالأكثريَّة في ٢٠١٤/٨/٦، أَبْطَل المجلس، بناءً على طلب النواب المستدعين، المادتيْن ٧ و١٣ والفقرة ب – ٤ من المادة ١٨ من القانون، لأنَّ اللجنة ذات الصفة القضائيَّة المنصوص عليها في القانون، التي تبتّ النزاع حول بَدَل المِثْل، مُخالِفة للدستور لأنَّ قراراتها لا تقبل الطعن[٢].

أكَّد المجلس، في قراره، «أنَّ اللجنة كما نصَّت عليها المادة ٧ من القانون المطعون فيه لا تتوافر فيها شروط الصفة القضائيَّة لناحية تشكيلها، سوى برئيسها، أمَّا الأعضاء فلم ينصّ القانون على توافر أيَّة مُواصفات تُخوِّلهم الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائيَّة، وهو الخلاف على بَدَل المِثْل، وكان بإمكان المُشترع تحديد مثل هذه المُواصفات في القانون المطعون فيه»[٣]. واعتبر المجلس «أنَّ اللجنة لا تتوافر فيها معايير الاختصاص القضائي، كما سبق وبينّا، ومن

---

[٢] **الجريدة الرسميَّة**، مُلحق العدد ٣٤ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/١٩، ص ١ – ١٢. إتَّخَذ المجلس الدستوري قراره بأكثريَّة سبعة أعضاء (ص ١ – ٩)، ودوَّن المُعترضون مُخالفتهم (ص ٩ – ١٢).

[٣] المرجع ذاته، ص ٨.

غير الجائز إناطة الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائيَّة بها، وإذا أجاز المُشترع لنفسه ذلك خلافاً للقواعد الدستوريَّة، فلا يجوز له جَعْل قراراتها غير قابلة لأي طريق من طُرُق المراجعة، ومَنْع المُتقاضين من استنفاد، الطُرُق والوسائل كافة التي تضمَن لهم حقوقهم»[٤].

نَستنتِج من مُجمل المواد ٧ و١٣ و١٨ من قانون الإيجارات تاريخ ٢٠١٤/٠٥/٩[٥] ما يأتي:

---

[٤]. المرجع ذاته، ص ٨ – ٩.

[٥]. نرى ضرورياً إثبات نصّ المواد ٧ و ١٣ و١٨ منه.

فالمادة ٧ تقول:

تَنْظُر في تطبيق الأحكام المتعلِّقة بدفع الزيادات على بدلات الإيجار لجنة مؤلَّفة من قاضٍ عامل أو متقاعد رئيساً ومن أربعة أعضاء، يُمثِّل أحدهم المالكين والثاني المستأجرين والثالث تنتدِبه وزارة المالية والرابع تنتدِبه وزارة الشؤون الاجتماعية.

تُعيَّن اللجنة خلال مهلة شهرين من تاريخ نفاذ هذا القانون بموجب مرسوم بناءً على اقتراح كل من وزراء العدل والمالية والشؤون الاجتماعية، ويُعيَّن في المرسوم عينه قاضٍ رَديف وأربعة أعضاء رُدَفاء يُمثِّلون الجهات عينها المنصوص عليها أعلاه.

يُمكن عند الاقتضاء تعيين أكثر من لجنة مُماثِلة في كل محافظة.

يُلحَق بكل لجنة، بقرارٍ من وزير العدل، كاتب ومباشر.

تُحدَّد بقرارات من الوزراء المعنيِّين تعويضات كل من الرئيس والأعضاء والكاتب والمباشر.

تَعْقد اللجنة اجتماعاتها أثناء أو خارج الدوام الرسمي في الأماكن التي يُحدِّدها وزير العدل.

يكون لهذه اللجنة الصفة القضائيَّة.

والمادة ١٣ تقول:

في جميع الحالات يُعتبَر القرار الصادر عن اللجنة نهائيّاً ونافذاً على أصله ولا يَقْبَل أي طريق من طُرُق المراجعة.

والمادة ١٨ تقول:

يجري تحديد بَدَل المِثْل:

أ– رضاء بالاتفاق فيما بين المؤجِّر والمستأجِر على أنْ يخضع هذا البدل لقرار اللجنة في حال طلب المستأجر منها الحصول على مساهمة مالية من الصندوق [أي الصندوق الخاص المُنشأ للإيجارات السكنيَّة المشمولة بأحكام هذا القانون].

– تتألَّف اللجنة من قاضٍ، عامل أو متقاعد، رئيساً؛ ومن أربعة أعضاء (مُمثِّل عن المالكين، مُمثِّل عن المستأجِرين، مَنْدوب يُمثِّل وزارة المالية، مَنْدوب يُمثِّل وزارة الشؤون الاجتماعية).

– يُمكن، عند الاقتضاء، تعيين أكثر من لجنة في كل محافظة.

– يكون للجنة الصفة القضائيَّة، وتُعتبَر القرارات الصادرة عنها نهائيّةً ونافذةً على أصلها، ولا تَقْبَل أي طريق من طُرُق المراجعة.

– إذا اخْتَلَف التقريران جاز لكل من المؤجِّر والمستأجِر أنْ يلجأ إلى اللجنة في المحافظة التي يَتْبَع لها المأجور وذلك للفصل في النزاع الناشىء عن الاختلاف. وتُصدِر اللجنة قراراً مُعلَّلا. ويكون قرارها نهائيّاً وغير قابل لأي طريق من طُرُق المراجعة.

ب– إذا لم يجرِ التوصُّل إلى تحديد بَدَل المِثْل رضاء بالاتفاق بين المؤجِّر والمستأجِر خلال الأشهر الثلاثة الأولى التي تلي تاريخ نفاذ هذا القانون، فيكون للمؤجِّر أنْ يتَّبِع الإجراءات التالية:

١ – يستعين المؤجر بخبيريْن من قائمة الخبراء المحليِّين في المحافظة المسجَّلين لدى المحاكم، يكون أحدهما مهندساً مدنياً أو معمارياً والثاني مِمن يعملون بالتخمين العقاري المسجَّلين في جدول الخبراء. يتولى الخبيران وضع تخمين لبَدَل المِثْل للمأجور وفق الأصول المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا القانون.

٢ – يقوم المؤجِّر بواسطة الكاتب العدل بإبلاغ تقرير التخمين لبَدَل المِثْل إلى المستأجِر الذي عليه وفي خلال شهرين من تبلغه التقرير إما الموافقة عليه واعتماده في تحديد بَدَل إيجار المِثْل أو التقدُّم بتقرير تخمين مقابل عن طريق الاستعانة بخبيريْن من قائمة الخبراء المحليِّين في المحافظة المسجَّلين لدى المحاكم، يكون أحدهما مهندساً مدنياً أو معمارياً والثاني مِمن يعملون بالتخمين العقاري المسجَّلين في جدول الخبراء .يتولى الخبيران المعيَّنان من قبل المستأجِر وضع تخمين لبَدَل المِثْل للمأجور وفق الأصول المنصوص عنها في المادة ١٩ من هذا القانون.

٣ – على المستأجر إبلاغ تقرير التخمين الموضوع من قِبَل الخبيريْن المعيَّنين من قبله لإبلاغه إلى المالك بواسطة الكاتب العدل خلال مهلة الشهريْن الآنفي الذكر تحت طائلة سقوط حقه في الاعتراض على التخمين المُرسل من المالك أو حتى الإدلاء بمضمون تقرير مقابل.

٤ – إذا اخْتَلَف التقريران جاز لكل من المؤجِّر والمستأجِر أنْ يلجأ إلى اللجنة في المحافظة التي يَتْبَع لها المأجور وذلك للفصل في النزاع الناشئ عن الاختلاف مُرفِقاً بطلبه نسخة عن التقريريْن ومربوطاتهما بما في ذلك صور وثائق التبليغ.

تُصدِر اللجنة قراراً مُعلَّلا، ويكون قرارها نهائيّاً وغير قابل لأي طريق من طُرُق المراجعة.

لدى البحث في دستوريَّة اللجنة ذات الصفة القضائيَّة commission à caractère juridictionnel التي أنشأها قانون الإيجارات[٦] تُطرح عدَّة أسئلة مُهمَّة هي: ما هو توصيف اللجنة أو تكييفها؟ وما المقصود بلجنة ذات صفة قضائيَّة؟ وما هي طبيعة قرارات هذه اللجنة؟ وكيف فَسَّر مجلس شورى الدولة هذه الطبيعة؟ وما هي أصول المُحاكمة لدى اللجنة؟ وهل يُشكِّل إنشاء اللجنة وآلية عملها وقراراتها مُخالفة للمادة ٢٠ من الدستور؟ وهل باستطاعة المجلس الدستوري التصدِّي لإنشاء اللجان من قِبَل السلطة التشريعية؟ وهل قلَّص قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٦ (الصادر في ٢٠١٤/٨/٦) دائرة الظلم والباطل، ووسَّع دائرة العدالة الدستوريَّة؟

إنطلاقاً من الدستور اللبناني، ومن الواقع الفقهي والإجتهادي في مجاليْ القانون الإداري والقانون الدستوري، فإنّنا نَسْتَحْسن تقسيم البحث إلى قسميْن: شروط الصفة القضائيَّة للجنة التي أنشأها «قانون الإيجار الجديد»، والشروط المتعلِّقة بطُرُق المراجعة ضد قرارات هذه اللجنة.

إنَّ تقسيم البحث على هذا الوجه لن يحول دون الإشارة إلى نقاطٍ أُخرى لا تدخل في نطاق أي منهما ولكنّها تفرض نفسها كنقاط مُكمِّلة.

آثرنا اتِّخاذ الواقع المصري والفرنسي نموذجاً، خصوصاً أنَّ النظام الديموقراطي البرلماني المُعتمد في فرنسا يُتيح المُقاربة بين المثال والواقع.

لا يَسعنا في البداية إلاَّ القول بأنَّ العودة إلى الدستوريْن المصري والفرنسي، والفقه والإجتهادات المصريَّة والفرنسيَّة لا تهدف إلى الإنطلاق من نصوص وضعيَّة غير قابلة للتطبيق على الأوضاع الناشئة في لبنان، فسيتمّ ذلك بمقدار تعبيرها عن مبادىء عامَّة راسخة في القانونيْن الإداري والدستوري وبمقدار انسجامها مع الواقع اللبناني؛ وهذا مع التنويه بأنَّ الأولويَّة في التعليل ستكون مُستندة بالفعل إلى القانون اللبناني وما حوله من فقه ومبادىء عامَّة واجتهاد.

نَلتزِم في البحث، منذ البداية، بمنهج عملي خالِص يَجْتَنِب النُّزوع النظري قدر المُستطاع ليَنطلِق من النصوص المُعدَّة للتطبيق في لبنان، ومن كيفيَّة تطبيقها، كُلَّما صحّ الوقوف على قرار أو حكم قضائي ذي صلة بالمسألة المطروحة، أو على إيضاح فقهي (رأي أو استشارة، مثلاً) قد يُسهِم في بلورةِ الوجوه العمليَّة في النصّ القانوني.

---

[٦]. عدد المواد التي ذكرت اللجنة إحدى عشرة مادة (٧ و٨ و٩ و١٠ و١١ و١٢ و١٣ و١٦ و١٨ و٢٢ و٢٧).

١
شروط الصفة القضائيَّة للجنة التي أنشأها قانون الإيجار الجديد

«بما أنَّ القانون المطعون فيه قد أناط الفصل في النزاع، بشأن بَدَل المِثْل بلجنة مؤلَّفة، وفقاً للمادة ٧ منه، من قاضٍ عامل أو متقاعد رئيساً ومن أربعة أعضاء، يُمثِّل أحدهم للمالكين والثاني المستأجِرين والثالث تنتدبه وزارة المالية والرابع تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، ويكون لهذه اللجنة الصفة القضائية.

وبما أنَّه من غير الجائز للمشترع مَنْح الصفة القضائية للجنة ما، ما لم تتوافر فيها الشروط التي تؤدِّي إلى منحها هذه الصفة، لناحية المعايير الواجب توافرها في أعضاء هذه اللجنة المخولَّة البتّ في نزاعات ذات طابع قضائي، ولناحية الاستقلالية الممنوحة لأعضاء اللجنة والحصانة المتوافرة لهم، للفصل في النزاع باستقلالية وحياديَّة وموضوعيَّة ونزاهة، ولناحية تحديد الإجراءات المُعتمدة في البتّ في النزاع واتِّخاذ القرار»[٧].

إنَّ مسألة العضويَّة هي إحدى المشكلات الدستوريَّة التي تتعرَّض لها اللجان ذات الصفة القضائيَّة. ونوع الحل الذي يوضع لها هو الذي يُحدِّد، أحياناً، طبيعة هذه اللجان والدور الذي يُمكن أنْ تقوم به. فما هو عدد أعضاء اللجنة ذات الصفة القضائيَّة التي أنشأها «قانون الإيجار الجديد»؟ ومن أيَّة فئات يُختارون؟ وكيف يتمّ اختيارهم أو تعيينهم؟ وما هي المؤهلات التي يجب أنْ تتوافر فيهم؟ وما هي مدَّة ولايتهم؟ وهل هي قابلة للتَّجديد؟ وكيف يتمّ ملْء المراكز عند شغورها؟ وما هي أهمّ واجبات الأعضاء وحقوقهم؟

سنُحاوِل إلقاء الضوء على هذه التساؤلات من خلال اطِّلاعنا في عنوانيْن على تكوين اللجنة ذات الصفة القضائيَّة، وعلى الوَضْع القانوني لأعضاء هذه اللجنة.

أ. **لناحية تكوين اللجنة:** تتألَّف اللجنة، كما ذكرنا، من خمسة أعضاء: قاضٍ، عامل أو متقاعد، رئيساً، ومُمثِّل عن المالكين، ومُمثِّل عن المستأجِرين، ومَنْدوب يُمثِّل وزارة المالية، ومَنْدوب يُمثِّل وزارة الشؤون الاجتماعية.

---

[٧]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، الجريدة الرسميَّة، مُلحق العدد ٣٤ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/١٩، ص ٧.

تُعيَّن اللجنة بمرسوم بناءً على اقتراح وزراء العدل والمالية والشؤون الاجتماعية (وكذلك يُعيَّن قاضٍ رَديف وأربعة أعضاء رُدَفاء يُمثِّلون الجهات التي أشرنا إليها). كما يُمكن عند الاقتضاء تعيين أكثر من لجنة في كل محافظة. ويُلحَق بكل لجنة، بقرارٍ من وزير العدل، كاتب ومباشر. وتُحدَّد بقرارات من الوزراء المعنيِّين تعويضات كل من الرئيس والأعضاء والكاتب والمباشر. وتَعْقد اللجنة اجتماعاتها أثناء أو خارج الدوام الرسمي في الأماكن التي يُحدِّدها وزير العدل. ويكون لهذه اللجنة الصفة القضائيَّة caractère juridictionnel [٨].

نُلاحظ أنَّه يتمّ اختيار الأعضاء، حصراً، من بين أربع فئات:

– فئة القضاة. وهذا الأمر يستدعي إبداء أربع ملاحظات: الأولى هي أنَّ النص لا يُميِّز بين القضاة الحاليِّين (العامِلين) أو السابِقين (المُتقاعدين). والملاحظة الثانية هي أنَّ النص لم يأتِ على ذكر الجهة القضائيَّة التي ينتمي إليها القضاة (القضاءيْن العدلي والإداري، أو العدلي والإداري والمالي ...). والملاحظة الثالثة هي أنَّ النص لم يَعتمد سنّاً معيَّنة للتَّعيين، فهل يجوز تعيين قضاة تجاوزوا الثمانين من العمر؟ والملاحظة الرابعة هي أنَّ النص لم يُحدِّد مدَّة التعيين والموانع.

– وفئة الموظفين الذين ينتمون إلى وزارتيْ المالية والشؤون الاجتماعية. وإذا كان من الطبيعي أنْ يُشترط في العضو التحلِّي بالسيرة العطرة والأخلاق الرفيعة والسمعة الطيِّبة والنُّضج العلمي والخبرة الواسعة، فكان لا بد من إضافة الإختصاص الحقوقي المهني. فما هي الصفات أو المؤهلات التي يجب أنْ تتوافَر في الموظَّف لهذا التَّعيين؟

– وفئة المالكين.

– وفئة المُستأجِرين.

---

[٨]. لمزيد من المعلومات حول اللجان ذات الصفة القضائيَّة التي تُعد، في فرنسا، جهة قضائيَّة juridiction ، راجع:

Sylvia Calmes, juridictions spécialisées. - Qualification, classification, contrôle, JurisClasseur Administratif, Fasc. 1029, Date du fascicule : 20 mars 2007, Date de la dernière mise à jour : 20 mars 2007, n° 14.

«وبما أنَّ المُمثِّل ينبغي أنْ يُعبِّر عن إرادة من يمثله ليكون له صفة تمثيلية، والقانون المطعون فيه لم يعطِ أي دور للمالكين والمستأجِرين في اختيار من يُمثِّلهم في اللجنة. وإذا كان من المنطقي أنْ يَقترح وزير العدل اسم القاضي، وأنْ يَقترح كل من وزيريْ المالية والشؤون الاجتماعية اسم من ينتدبه لتمثيل وزارته، فإنَّه من غير المنطقي أنْ يَقترح وزراء أسماء من يُمثِّل المالكين والمستأجِرين دون تحديد المواصفات والشروط مع العلم أنَّ نص المادة ٧ من القانون المطعون فيه غامض لجهة مَن مِن الوزراء المنصوص عليهم يَقترح أسماء مَن يُمثِّل المالكين والمستأجِرين في اللجنة»[٩].

تعرَّضت شروط التَّعيين هذه للإنتقاد، لأنَّها أغلقت الباب أمام جمعيّات المالكين والمستأجِرين. فلا يُبيِّن النص الجهة التي ستَختار المُمثِّل عن المالكين والمُمثِّل عن المستأجِرين. فمَن هو المرجع الذي سيُعيِّنهم؟ ورأى البعض أنَّه كان من الواجب إعطاء دور لجمعيّات المالكين والمستأجِرين الأكثر تمثيلاً في عمليَّة اختيار المُمثِّل عن المالكين والمُمثِّل عن المستأجِرين، لأنَّ القانون خوَّلها السهر على مصالحها، ولأنَّها هي وحدها الأدْرى بمصالحها.

لكن هل يكفي وجود عنصر قضائي في لجنة أو هيئة ذات صفة قضائيَّة لإسْباغ الصفة القضائيَّة عليها؟

طُرِحت على ديوان المُحاسبة مسألة قانونيَّة إحالة اعتراض إلى لجنة الاعتراضات على الرسوم البلديَّة بعد أنْ سبق وردَّته اللجنة في الأساس، فأصدر بتاريخ ٢٠٠٣/٠٥/٩ الرأي رقم ٢٠٠٣/٥٩ الذي اعتبر فيه أنَّ لجنة الاعتراضات هي هيئة إدارية ذات صفة قضائية لأنَّ رئيسها قاضٍ.

مِمَّا جاء في الرأي:

---

[٩]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٨.

«تنص المادة /١٥٠/ من قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ على ما يلي:

"على المرجع المختصّ المُقدَّم إليه الاعتراض أنْ يُحيل الاعتراض إلى لجنة الاعتراضات المُختصَّة مشفوعاً بمطالعته إذا وجده غير مقبول في الشكل أو واقع في غير محله أساساً أمَّا إذا وجده واقعاً في محله كلياً أو جزئياً، أجاب المُعترِض إلى مطاليبه المُحقَّة...".

"في ضوء هذا النص، وحيث سبق للادارة أنْ أحالت اعتراض صاحب العلاقة على لجنة الاعتراضات التي ردت اعتراضه في الأساس لأنَّ التَّخمين واقع في محله وأنَّ الاعتراض الجديد لم يتضمَّن أسباباً جديدة.

وحيث إنَّ لجنة الاعتراضات هي هيئة إدارية ذات صفة قضائية لأنَّ رئيسها قاضٍ وأنَّ قراراتها تُصبِح مُبرَمة اذا لم تُستأنَف ضمن المهلة القانونيَّة أمام مجلس شورى الدولة، كما أنَّه لا يوجد نص يُجيز للجنة الاعتراضات إعادة النظر بقراراتها (...)»[١٠].

"على العكس، قضت المحكمة الدستورية العليا المصريَّة في حُكْم القضية ١٨ للسنة ٥ قضائية بأنَّ تشكيل لجنة برئاسة قاضٍ لا يُضفي على أعمالها الصفة القضائيَّة لأنَّه يَغلب على تشكيلها العنصر الإداري، ولا تَتَّبِع في مباشرة عملها إجراءات لها سِمات إجراءات التقاضي وضماناته.

جاء في حيثيّات هذا الحُكْم:

«وحيث إنَّ القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه وبعد أنَّ نصّ فى مادته الأولى على اعتبار المشروعات الخاصة بتحويل أراضى الحياض إلى نظام الرى الدائم من أعمال المنفعة العامة وما يستتبع ذلك من آثار، وفى البنود الأربعة الأولى من مادته الثانية على إجراءات نزع ملكية الأراضى والمنشآت اللازمة لتنفيذ هذه المشروعات وأخصها إعلان بيانات هذه العقارات وموقعها وأسماء الملاَّك والتعويضات المُقدَّرة لهم، وعلى حق ذوى الشأن وأصحاب الحقوق فى الاعتراض على هذه البيانات وعلى قيمة التعويض لدى لجنة المعارضات بموجب طلب يُقدَّم إلى رئيس اللجنة أو مفتش المساحة المختصّ، قضى فى البند "خامساً" من المادة الثانية بأنْ "تختص بالفصل فى المعارضات الخاصة بالملكية وسائر الحقوق العينية الأُخرى والتعويض وكذلك فى المعارضات الخاصة بالممتلكات والحقوق التى أغفل تقدير تعويض عنها، لجنة أو أكثر يرأس كل منها قاض من المحكمة الإبتدائية الكائنة بدائرتها العقارات تنتدبه الجمعية العمومية وعضوية موظف فنى من كل من وزارة الشئون الاجتماعية ووزارة الأشغال ومصلحة المساحة ومصلحة الشهر العقارى. وتصدر القرارات بأغلبية الأصوات وعند التَّساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس. وتُخْطِر اللجنة صاحب الشأن بالجلسة المُحدَّدة لنظر الاعتراض بكتاب موصى عليه ومصحوب

---

[١٠]. ديوان المحاسبة، رأي إستشاري رقم ٢٠٠٣/٥٩ تاريخ ٢٠٠٣/٠٥/٩. راجع الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة: http://www.coa.gov.lb/subject.php?id=736 (تصفُّح بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١)

بعِلْم الوصول قبل موعد الجلسة بأُسبوعيْن من تاريخ الإخطار على الأقل. وتفصل اللجنة فى المعارضات على وجه السرعة. ولايجوز الطعن بأى طريق من الطُرُق فى القرار الصادر بتقدير التعويض.

"وحيث إنَّه يبين مِمَّا تقدم أنَّ اللجنة التى خصَّها المُشرِّع بالفصل فى المعارضات الخاصة بالملكية وسائر الحقوق العينية الأُخرى والتعويض وفى المعارضات الخاصة بالممتلكات والحقوق الأُخرى التى أغفل تقدير تعويض عنها – طبقاً لأحكام القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ سالف البيان – يَغلب على تشكيلها العنصر الإدارى ولم يتضمَّن القانون إلزامها باتِّباع الإجراءات القضائيَّة التى تَتَحقَّق بها ضمانات التقاضى أمامها عند نظر المعارضات التى تعرض عليها، ومن ثم فإنَّ هذه اللجنة لا تعدو أنْ تكون مُجرَّد لجنة إدارية، وتُعتبر قراراتها قرارات إدارية وليست قرارات قضائيَّة، ولا يُغيِّر من ذلك ما قد يُثار من أنَّ تشكيل هذه اللجنة برئاسة أحد القضاة يُضفى على أعمالها الصفة القضائيَّة، ذلك أنَّ مشاركة أحد رجال القضاء فى تلك اللجان التى يَغلب على تشكيلها العنصر الإدارى – لا يَخْلَع بذاته عليها الصفة القضائيَّة طالما أنَّها لا تَتَّبِع فى مباشرة عملها إجراءات لها سِمات إجراءات التقاضى وضماناته على نحو ما تقَّدم»[11].

صدر مؤخَّراً عن المحكمة الدستورية العليا المصريَّة قرار آخر قضى بعدم دستوريَّة نصَّيْن مطعون فيهما، إنسجاماً مع الاجتهاد السابق، ومع مبدأ احترام الضمانات القضائيَّة.

جاء في حيثيَّات هذا القرار:

«وحيث إنَّ النصيْن المطعون عليهما يُخالِفان أحكام الدستور من أوجه عدَّة أولها: أنَّ اللجنة التى أنشأها المُشرِّع وعَهد إليها ولاية الفصل فى المنازعات الفردية التى قد تنشأ بين العامل ورب العمل هى لجنة يغلب على تشكيلها العنصر الإدارى فهى تتكوَّن من قاضييْن وثلاثة أعضاء، أحدهما مدير مديرية القوى العاملة المختص أو من ينيبه، والثانى ممثِّل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، والثالث ممثِّل عن منظمة أصحاب الأعمال المعنية، وأعضاء اللجنة من غير القضاة لا يتوافر فى شأنهم – فى الأغلب الأعمّ – شرط التأهيل القانونى الذى يُمكِّنهم من تحقيق دفاع الخصوم وتقدير أدلتهم، وبفرض توافر هذا الشرط فى أحدهم أو فيهم جميعاً، فإنَّهم يفتقدون لضمانتىْ الحيدة والاستقلال اللازم توافرهما فى القاضى، فضلاً عن أنَّ مدير مديرية القوى العاملة المُختصّ بحسبانه رئيس

---

[11]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة ٦ يونيه سنة ١٩٨٧ م.، قضية رقم ١٨ لسنة ٥ قضائية. راجع الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا:

http://www.hccourt.gov.eg/Pages/Rules/Rules_Search.aspx#rule_text_1

(تصفُّح بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١)

الجهة الإدارية التى تتولَّى تسوية النزاع وِدِّياً قَبْل عرضه على تلك اللجنة، يكون قد اتَّصل بالنزاع وأبدى فيه رأياً ومن ثم فلا يجوز له أنْ يجلس فى مجلس القضاء بعد ذلك للفصل فى النزاع ذاته، وثانيها: أنَّ القرارات التى تصدر من هذه اللجان لا يُمكن وصفها بالأحكام القضائية – حتى وإنْ أسبغ عليها المُشرِّع هذا الوصف – ذلك أنَّ الأحكام القضائية لا تصدر إلاَّ من المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى، وهذه اللجنة – وكما سبق القول– هى لجنة إدارية، ومن ثم فإنَّ ما يصدر عنها لا يعدو أنْ يكون قراراً إدارياً، وليست له من صفة الأحكام القضائية شئ، ولا ينال من ذلك ما نصَّت عليه المادة (٧١) المطعون عليها من اشتراط وجود قاضييْن كى يكون انعقاد اللجنة صحيحاً، ذلك أنَّه بافتراض وجود هذين القاضييْن وحضور الأعضاء الثلاثة الباقيين يُمكن أنْ يصدر القرار بالأغلبيَّة، والأغلبيَّة فى هذه الحالة للعنصر الإدارى، ومن ثم فلا يُمكن أنْ يوصَف القرار الصادر منها بأنَّه حُكم أو قرار قضائى. وثالثها: أنَّ نص المادة (٧٢) المطعون فيه وإنْ اعتبر القرار الصادر من هذه اللجنة بمثابة حُكم صادر من المحكمة الإبتدائية يُطعَن عليه أمام محكمة الاستئناف وهو وصف جاوز به المشرع الحقيقة لأنَّ ما يصدر عن هذه اللجنة بحسبانها لجنة إدارية لا يعدو أنْ يكون قراراً إدارياً، إلاَّ أنَّ الطعن على هذه القرارات أمام محكمة الاستئناف وعلى ما يقضى به النص ذاته، يتمّ وفقاً لأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية الذى لا يُجيز الطعن فى الأحكام الصادرةِ فى حدود النصاب الانتهائى من محاكم الدرجة الأولى فى بعض الحالات، مِمَّا يجعل هذه القرارات عندئذ غير قابلة للطعن عليها قضائياً الأمر الذى يُخالف المادة (٦٨) من الدستور التى تحظر النص على تحصين أى قرار إدارى من رقابة القضاء.

وحيث إنَّه متى كان ما تقدَّم فإنَّ النصَّيْن المطعون عليهما يكونان قد خالَفا أحكام المواد (٤٠ ، ٦٤، ٦٥، ٦٨، ١٦٥) من الدستور، ومن ثم فإنَّ القضاء بعدم دستوريتهما يكون متعيناً»[١٢].

يبدو أنَّ قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦ مُتأثِّر كثيراً بالإجتهاد المصري.

وإذا قيل إنَّ للجنة، الملحوظة في قانون الإيجارات، الصفة القضائيَّة بسبب وجود قاضٍ، عامل أو مُتقاعد، على رأسها، فعلينا أنْ نتذكَّر أنَّه يَغلب على تشكيل هذه اللجنة العنصر الإدارى. فهي تتكوَّن من قاضٍ وأربعة أعضاء، من غير القضاة، لن يتوافر فيهم شرط الإعداد أو

---

[١٢]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد الثالث عشر من يناير سنة ٢٠٠٨ م.، الموافق الخامس من المحرم سنة ١٤٢٩ هـ.، قضية رقم ٢٦ لسنة ٢٧ قضائية. راجع الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا:

http://www.hccourt.gov.eg/Pages/Rules/Rules_Search.aspx#rule_text_1

(تصفُّح بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١)

التأهيل القانوني، وعلى فرض توافر هذا الشرط فيهم جميعاً، فإنَّهم يفتقدون التجرُّد impartialité [١٣] والإستقلال indépendance [١٤]. ولا يُمكن وَصف القرارات الصادرة عن هذه اللجنة بالقرارات أو الأحكام القضائية غير القابِلة لأيّ طريق من طُرُق المراجعة، وإنْ أَسْبَغ عليها المُشترِع هذا الوصف، فتبقى الأكثريَّة الحاكِمة للعنصر الإداري[١٥].

«وبما أنَّ اللجنة كما نصَّت عليها المادة ٧ من القانون المطعون فيه لا تتوافر فيها شروط الصفة القضائيَّة لناحية تشكيلها، سوى برئيسها، أمَّا الأعضاء فلم ينصّ القانون على توافر أيَّة مواصفات تُخوّلهم الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائية، وهو الخلاف على بَدَل المِثْل، وكان بإمكان المُشترِع تحديد مثل هذه المواصفات في القانون المطعون فيه»[١٦].

ب. لناحية الوَضْع القانوني لأعضاء اللجنة:

«بما أنَّ القانون المطعون فيه لم ينصّ على ضمانات لأعضاء لجنة منحها الصفة القضائية، من بين أعضائها عضو تنتدبه وزارة المالية وعضو آخر تنتدبه وزارة الشؤون الاجتماعية، والعضو المُنتدب لا يتمتَّع بالاستقلالية الكافية لعدم بيان مواصفاته، بينما من أُوْكِل إليه الفصل في نزاع قضائياً ينبغي أنْ يتمتَّع بالاستقلالية والضمانات اللازمة لهذه الاستقلالية،

وبما أنَّ القانون نصّ على تعيين عضويْن في اللجنة، أحدهما يُمثِّل المالكين والثاني المستأجِرين»[١٧].

---

[١٣]. راجع، على سبيل المثال، قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

CE, sect., 6 déc. 2002, n° 221319, Aïn-Lhout : Juris-Data n° 2002-064592.
CE, ass., 6 déc. 2002, n° 240028, Maciolak et Trognon : Juris-Data n° 2002-064593.
CE, 13 janv. 2003, Bournigal : Juris-Data n° 2003-065229 ; AJDA 2003, p. 1015.

[١٤]. تُقدَّر الاستقلالية وفقاً لظروف كل قضيَّة. راجع، على سبيل المثال، قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

CE, sect., 6 déc. 2002, n° 221319, Aïn-Lhout, préc.
CE, ass., 6 déc. 2002, n° 240028, Maciolak et Trognon, préc.
CE, 13 janv. 2003, Bournigal, préc.

[١٥]. لمزيد من المعلومات حول موضوع تأليف الهيئة الحاكمة، راجع كتاب:

M. Degoffe, La juridiction administrative spécialisée : LGDJ, coll. "Bibliothèque de droit public", t. 186, 1996, 7 s.

[١٦]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٨.

[١٧]. المرجع ذاته، ص ٨.

ثمّ إنَّ القانون فَرض على اللجنة، في مادته السابعة، عَقد اجتماعاتها أثناء أو خارج الدوام الرسمي في الأماكن التي يُحدِّدها وزير العدل.

لكن ما هو الوضع القانوني لأعضاء اللجان أو الهيئات ذات الصفة القضائيَّة؟ أي ما هو مدى ارتباط الموظَّف بالجهة التي عيَّنته (وزارة العدل أو المالية أو الشؤون الاجتماعية...)[١٨]؟

جاء في حُكم صادر عن المحكمة الدستوريَّة العليا المصريَّة ما يلي:

«حيث إنَّ الشركة المدعية تنعى على النصَّيْن المطعون عليهما مُخالفة أحكام المواد (٤٠ ، ٦٥ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ١٦٥ ، ١٦٨) من الدستور، قولاً منها بأنَّ المُشرِّع استحدث بها لجنة ذات تشكيل مُزْدَوج قضائى وغير قضائى وجَعَل للعنصر الأخير الغلبة فى التَّشكيل ومَنَحها دون غيرها الاختصاص بالفصل فى المنازعات الفرديَّة الناشئة عن قانون العمل وأَسْبَغ على قراراتها وَصْف الأحكام بالرغم من أنَّ ثلاثة من أعضائها لا تتوافر فيهم الحيدة والاستقلال الواجب توافرهما فى القضاة باعتبارهما ضمانتيْن لازمتيْن للفصل فى المنازعات، فضلاً عن أنَّه لا يجوز التذرُّع بطبيعة المنازعة العماليَّة وما تتطلَّبه من سرعة الفصل فيها لمُخالفة أحكام الدستور التى جَعلت ولاية القضاء للمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها باعتبار أنَّ القضاة – على ما نصّ عليه الدستور – مستقلُّون ولا سُلطان عليهم لغير القانون كما لا يجوز لأيَّة سلطة التدخُّل فى شئون العدالة.

وحيث إنَّ هذا النعى سديد فى جوهره، ذلك أنَّ قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنَّ إسباغ الصفة القضائية على أعمال أية جهة عَهد إليها المشرع بالفصل فى نزاع مُعيَّن يفترض أنْ يكون اختصاص هذه الجهة مُحدَّداً بقانون، وأنْ يَغلب على تشكيلها العنصر القضائى الذى يُلزِم أنْ تتوافر فى أعضائه ضمانات الكفاءة والحيدة والاستقلال، وأنْ يَعهد إليها المُشرِّع بسلطة الفصل فى خصومة بقرارات حاسِمة، دون إخلال بالضمانات القضائيَّة الرئيسيَّة التى لا يجوز النزول عنها والتى تقوم فى جوهرها على إتاحة الفرص المُتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحيص إدِّعاءاتهم على ضوء قاعدة قانونيَّة نص عليها المُشرِّع سلفاً ليكون القرار الصادر فى النزاع مؤكِّداً للحقيقة القانونيَّة مُبلوراً لمضمونها فى مجال الحقوق المدعى بها أو المتنازع عليها.

---

[١٨]. راجع، على سبيل المثال، قرارات مجلس الدولة الفرنسي حول:

– خضوع عضو الجهة القضائيَّة juridiction للمدَّعي:

CE, 8 déc. 2000, Mongauze : Juris-Data n° 2000-152237 ; JCP G 2001, II, n° 10556.
CE, 29 mai 2002, Vaillant : Juris-Data n° 2002-063931 ; AJDA 2002, p. 1242.
CE, 14 oct. 2002, n° 219631, Berthelot : Juris-Data n° 2002-064460.

– مُمارسة المدَّعي سلطة تسلسليَّة على عضو الجهة القضائيَّة:

CE, 8 juill. 2002, n° 217081, Mirbey : Juris-Data n° 2002-064454.

وحيث إنَّ من المُقرَّر أنَّ استقلال السلطة القضائية مؤدّاه: أنْ يكون تقدير كل قاضٍ لوقائع النزاع، وفهمه لحُكم القانون بشأنها، متحرِّراً من كل قيد، أو تأثير أو إغواء أو وَعيد أو تدخُّل، أو ضغوط أياً كان نوعها أو مداها أو مصدرها، وكان مِمَّا يُعزِّز هذه الضمانة ويؤكِّدها استقلال السلطة القضائية عن السلطتيْن التشريعيَّة والتنفيذيَّة، وأنْ تَنبسط ولايتها على كل مسألة من طبيعة قضائية.

وحيث إنَّ استقلال السلطة القضائية واستقلال القضاة وإنْ كفلتهما المادَّتان (١٦٥، ١٦٨) من الدستور، توقِّياً لأى تأثير محتمل قد يَميل بالقاضى إنحرافاً عن ميزان الحق، إلاَّ أنَّ الدستور نصّ كذلك على أنَّه لا سُلطان على القضاة فى قضائهم لغير القانون. وهذا المبدأ الأخير لا يَحمى فقط استقلال القاضى، بل يَحول كذلك دون أنْ يكون العمل القضائى وليد نزعة شخصية غير مُتجرِّدة، وهو أمر يقع غالباً إذا فصل القاضى فى نزاع سبق أنْ أبدى فيه رأياً، ومن ثم تكون حيدة القاضى شرطاً لازماً دستورياً لضمان ألاَّ يَخضع فى عمله لغير سلطان القانون»[١٩].

طُرِحت على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل مسألة جواز الاعتراض على اشتراك عضو في لجنة الاستملاك الاستئنافيَّة، فأصدرت بتاريخ ١٩٦٧/٠٣/٣ الإستشارة رقم ٣/ر/١٩٦٧ التي أشار فيها إلى تمتُّع أعضاء لجان الاستملاك بالحصانات والموجبات المُتمتع بها سائر القضاة. ومِمَّا جاء في الاستشارة:

« بما أنَّ لجان الاستملاك لدى مُمارستها لاختصاصاتها التخمينيَّة المُحدَّدة في القانون إنَّما تُشكِّل، في هذه الحدود، هيئة قضائيَّة مع جميع الخصائص والنتائج المُلازمة لهذه ٤ القضائي – لدى مُمارستهم مهامهم القضائيَّة في اللجنة للموجبات والحصانات التي يَخضع لها أو يتمتَّع بها القضاة لدى مُمارستهم ولاية فَصْل النزاعات وتوزيع العدل، ومنها تلك المتعلِّقة بعدم إمكانيَّة التعرُض لهم أو منعهم من مُمارسة ولايتهم إلاَّ وِفق الأصول التي نصّ عليها القانون. وبما أنَّ هذه الموجبات والحصانات إنَّما هي مُلازمة للعمل القضائي في أكثر مِمَّا هي مُلازمة لصفة المُكلَّف بهذا العمل مِمَّا يجعلها قائمة حتى في الحالة التي تكون فيها ولاية القاضي نتيجة لمشيئة الفرقاء كما هو الحال في التحكيم مثلاً»[٢٠].

---

[١٩]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد الثالث عشر من يناير سنة ٢٠٠٨ م.، الموافق الخامس من المحرم سنة ١٤٢٩ هـ.، قضية رقم ٢٦ لسنة ٢٧ قضائية، مذكور سابقاً.

[٢٠]. اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ٢، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ٢٠١١.

إعتبر المجلس الدستوري أنَّه «كان بإمكان المُشترع تحديد مثل هذه المواصفات في القانون المطعون فيه»[٢١]، و«أنَّ القانون المطعون فيه لم ينص على ضمانات لأعضاء لجنة منحها الصفة القضائيَّة (...)»[٢٢]، و«أنَّ نص المادة ٧ من القانون المطعون فيه غامض (...)»[٢٣]، و«لم يأتِ القانون المطعون فيه على ذِكر أي إجراء في هذا المجال (...)»[٢٤].

طبيعي، بعد هذا التطواف السريع في رحاب لغة قانون الإيجارات على وجه أخصّ، أنْ نُعرِّج سريعاً على لغة النص القانوني في لبنان[٢٥].

لغة التشريع تتَّسِم، على الإجمال، بالوضوح والإيجاز والدقَّة والصحَّة[٢٦]. ولكنَّها لا تخلو، في لبنان مثلاً، من الثغرات[٢٧]: فمن غموضٍ، إلى لبس، إلى عبارات ذات مدلول قديم، إلى انكسار، وأحياناً إلى استهتار. واللغة الهشَّة، كالأفكار الهشَّة، تَجعل النصّ القانوني مادَّة نزاع لا مادة وِفاق. وقد ذَهَب بعضهم إلى اعتبار صياغة النصوص عمليَّة اختيار تعابير دالَّة قبل كل شيء[٢٨].

إنَّ قانون الإيجارات لا يتعرَّض للوَضْع القانوني لأعضاء اللجنة ولم يهتمّ القانون بتأمين الضمانات للأعضاء لكي يتمكَّنوا من تأدية أعمالهم في جوٍّ من الحرِّية والاستقلاليَّة. فهل يُنقِص

---

[٢١]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٨.

[٢٢]. المرجع ذاته، ص ٨.

[٢٣] المرجع ذاته، ص ٨.

[٢٤]. المرجع ذاته، ص ٨.

[٢٥]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع كتاب: أصول الصياغة التشريعيَّة (قواعد وتطبيقات)، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الخامس والعشرون، تموز ٢٠٠٨، مجلس النواب، المديريَّة العامَّة للدراسات والمعلومات/مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب.

[٢٦]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع كتاب: نحو تطوير الصياغة التشريعيَّة للبرلمانات العربيَّة (أوراق الندوة البرلمانيَّة العربيَّة، بيروت ٤ –٦ شباط/فبراير ٢٠٠٣)، مجلس النواب اللبناني والـ UNDP .

[٢٧]. راجع ما كتبه د. ضاهر غندور حول شوائب التشريع، في كتاب أصول الصياغة التشريعيَّة (قواعد وتطبيقات)، مذكور سابقاً، ص ١٢٣ – ١٦٧.

[٢٨]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع كتاب: صياغة إقتراحات القوانين – دليل المُمارسات الفرنسيَّة، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الثالث والعشرون، كانون الثاني ٢٠٠٨، مجلس النواب، المديريَّة العامَّة للدراسات والمعلومات/مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب.

التدخُّل في التعيين من حرِّية واسقلاليَّة الأعضاء؟ وما هي أهم واجبات الأعضاء وحقوقهم؟ وما هي مدَّة التعيين والموانع والواجبات؟ وهل يُحظَّر على الأعضاء، خلال مدَّة عضويَّتهم، إبداء الرأي والمشورة أو إعطاء الاستشارات والفتاوى في الأمور التي يُمكن أنْ تُعرَض عليهم؟ وهل يُفرَض عليهم، كذلك، واجب التحفُّظ وسريَّة المذاكرة في عملهم؟ وما هي حالات الردّ والتنحِّي؟

٢
الشروط المتعلِّقة بطُرُق المراجعة ضد قرارات اللجنة التي أنشأها قانون الإيجار الجديد

«بما أنَّه بوسع المُشترِع تأليف لجان مُختلطة إداريَّة أو فنيَّة أو تأديبيَّة، ذات صفة قضائيَّة للنظر في نزاعات أو خصومات قضائيَّة، واتِّخاذ تدابير إداريَّة أو فنيَّة أو تأديبيَّة، شريطة تأمين الضمانات للمتقاضين أو لمُقدِّمي الطلبات إليها، وأنْ تُحدَّد بوضوح الأصول المُعتمدة من قِبَلها في الفصل في النزاع، وأنْ يكون بالإمكان المراجعة ضدّ قراراتها ضماناً لتصحيح أي أخطاء ماديَّة وقانونيَّة قد تَقع فيها، وكل ذلك استناداً إلى المبادئ العامة الدستورية والتي أقرَّها أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في المادة الثامنة منه، وقد أصبح هذا الإعلان جزءً لا يتجزّأ من الدستور»[٢٩].

فما هي الضمانات الإجرائيَّة أو الأصوليَّة أمام اللجنة؟ وما هي طُرُق الطعن في قراراتها؟

أ. لناحية الضمانات الإجرائيَّة أمام اللجنة:

«بما أنَّ الفصل في نزاعات ذات طابع قضائي يقتضي اعتماد إجراءات مُحدَّدة، يجري التقيُّد بها في اتِّخاذ القرار، ولم يأتِ القانون المطعون فيه على ذكر أيّ إجراء في هذا المجال سوى اعتماد أصول المحاكمات المدنية لتبليغ المؤجِّر والمستأجِر إشعاراً للمثول أمام اللجنة، ولم ينصّ على الأكثرية التي يستوجبها اتِّخاذ القرار.

وبما أنَّ سرعة البتّ في النزاع لا تُبرِّر إنشاء لجان تُمنَح الصفة القضائية، دون أنْ تتوافر فيها الشروط المطلوبة،

وبما أنَّه بالإمكان إنشاء لجنة ذات صفة قضائية، تتوافر فيها الشروط لناحية تكوينها والإجراءات التي تعتمدها في اتِّخاذ قراراتها، تُمنَح مهلة قصيرة للفصل في النزاع والبتّ به سريعاً،

---

[٢٩]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٧ – ٨.

وبما أنَّ إنشاء لجان تُمنَح الصفة القضائية، دون أنْ تتوافر فيها الشروط التي سَبَق ذكرها، يؤدِّي إلى إهدار الحق بالتقاضي ويُطيح بالضمانة للمُتقاضين،

وبما أنَّ تمادي السلطة الاشتراعية في إنشاء لجان تمنحها الصفة القضائية، دون التقيُّد بالشروط المطلوبة لذلك، وتعيين هذه اللجان من قبل السلطة الإجرائية، يُشكِّل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»[٣٠].

وحيث إنَّ العلم والاجتهاد إعتبرا أنَّ بعض اللجان الذي لم يكن في الأصل سوى مجرَّد جهاز إداري فحسب مُجرّداً عن كل سلطة قضائيَّة، أصبح في ما بعد، وبفِعل تدخُّل المُشترع أو تطوُّر الاجتهاد، المحكمة العاديَّة لبعض القضايا الخاصَّة (أو المحكمة العاديَّة للنظر في النزاعات الناشئة في ميادين مُحدَّدة[٣١]).

←

---

[٣٠]. المرجع ذاته، ص ٨.

[٣١]. راجع، على سبيل المثال، قرار مجلس الدولة الفرنسي:

CE, sect., 27 févr. 2004, n° 217257, Popin : Juris-Data n° 2004-066495 ; Rec. CE 2004, p. 86.

إنَّ اللجان أو الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية الرئيسيَّة في لبنان هي: لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلديَّة[٣٢]، ولجنة الاستملاك[٣٣]، ولجنة تخمين قيمة الأشياء المُصادَرة لصالِح الجيش أو سَكن أفراده[٣٤]، ولجنة تخمين مُصادرات الجيش[٣٥]، واللجنة العليا للإعتراضات على تخمين قيمة المُصادرات[٣٦]، واللجنة التحكيميَّة المُتعلِّقة بتخمين التعويض[٣٧]، واللجنة الجمركيَّة[٣٨].

سار مجلس شورى الدولة على اعتبار «لجنة الاعتراضات على الضرائب المُباشرة في وزارة الماليَّة هي من اللجان الإداريَّة ذات الصفة القضائيَّة بحيث انَّها تصدر قراراتها بعد الاستماع إلى أقوال الطرفيْن وتحلّ نقاط قانونيَّة وقراراتها تُستأنف أمام مجلس شورى الدولة»[٣٩]. وأنَّ «قرارات لجنة الاعتراضات تتمتَّع بقوَّة القضيَّة المُحْكَمة»[٤٠].

---

[٣٢]. القانون ٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٠٨/١٢ وتعديلاته (الرسوم والعلاوات البلديَّة).

[٣٣]. المرسوم الإشتراعي ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/٩ (قانون التنظيم المدني)، والمرسوم ٥٦٠٣ تاريخ ١٩٩٤/٠٨/٣١ (تطبيق أحكام القانون ٣٢٤ تاريخ ١٩٩٤/٠٣/٢٤ (تسوية مُخالفات البناء))، والقانون تاريخ ١٩٥٥/١١/٢٩ (إسترداد عقارات الدولة والبلديَّات المؤجَّرة)، والمرسوم الإشتراعي ٦٨ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/٩ (تنظيم أشغال الحفر لمدّ خطوط الخدمات العامَّة في الطُرُق وبراحاتها)، والقانون ٥٨ تاريخ ١٩٩١/٠٥/٢٩ وتعديلاته (قانون الإستملاك) ...

[٣٤]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: الإستشارة رقم ١٩٩٣/٧٦٤، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ١٢، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ١٢١٤٨.

[٣٥]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: الإستشارة رقم ١٩٩٨/٣٠٢٦، المرجع ذاته، ص ١٢١٦٤.

[٣٦]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: الإستشارة رقم ١٩٩٨/٢٩٤٤، المرجع ذاته، ص ١٢١٦١.

[٣٧]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: الإستشارة رقم ٢٧٤/ر/١٩٦٠، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ٤، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ٤١٢٢.

[٣٨]. المرسوم ٤٤٦١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥ وتعديلاته (قانون الجمارك). لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: الإستشارة رقم ٣٠٢/ر/١٩٦٣، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ٦، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ٦٦٧٢؛ والإستشارة رقم ٢٣٧/ر/١٩٦٩، ص ٦٦٧٩؛ والإستشارة رقم ١٩٧٤/٢٣٠، ص ٦٦٨٢؛ والإستشارة رقم ١٩٨٥/٨٢٢، ص ٦٧٠٢؛ والإستشارة رقم ١٩٩٩/١٩٦، ص ٦٧١٨.

[٣٩]. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٤٣ تاريخ ١٩٧٧/١٢/٢٨، شركة الترابة الوطنيَّة/الدولة، قرارات مجلس شورى الدولة، الجزء الثالث (ضرائب ورسوم)، ١٩٨٣، ص ٢٤٠.

[٤٠]. المرجع ذاته، ص ٢٤٠. راجع أيضاً: مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٦٨ تاريخ ٢٠٠٥/٠٥/١٢، حُسن

وجاء في قرار آخر صادر عن مجلس شورى الدولة ما يلي:

«بما أنَّ لجان الاعتراضات هي لجان إداريَّة ذات صفة قضائيَّة تَخْضَع للأصول المنصوص عنها في قانون الرسوم البلديَّة فيما نصّ عليه صراحة وفيما عدا ذلك تُستوحى أصول المُحاكمات المدنيَّة.

وبما أنَّ قانون الرسوم البلديَّة أَوْجَب على لجان الاعتراضات تعليل قراراتها الأمر المُتوافق مع المبادئ العامة المُتعلِّقة بكل قرار يصدر عن هيئة قضائيَّة أو هيئة لها الصفة القضائيَّة.

وبما أنَّ التعليل المقصود هو أنْ يتضمَّن القرار من جُملة ما يتضمَّن بسطاً كافياً لأقوال الفريقيْن فيما يتعلَّق بطلباتهما والأسباب التي يَسْتَنِدان إليها والوسائل التي يتذرَّعان بها»[٤١].

إنَّ كلّ ما سَبَق يُطبَّق على قرارات اللجان أو الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية. ولكن هل يُمكن للجنة إتّخاذ قرار في حال تخلُّف أحد أعضائها بالرغم من تبلُّغه تاريخ الجلسة وفقاً للأصول؟ وفي حال قانونيَّة تطبيق قانون أصول المُحاكمات المدنيَّة على عمل اللجنة، وفي حال عدم اعتبار قرارات هذه اللجنة قانونيَّة إلاَّ بحضور رئيسها وجميع أعضائها، كيف يُمكن تطبيق المواد ٥٠٩ حتى ٥١٧ من قانون أصول المُحاكمات المدنيَّة، لجهة إسقاط المُحاكمة بمُضيّ المدَّة إذا بُلِّغ أحد الأعضاء وفقاً للأصول مرَّة أو مرَّتين أو أكثر ولم يحضر الجلسة؟

والأسئلة تَنْهَمِر انْهِماراً.

في حُكم المحكمة الدستورية العليا المصريَّة حول ضمانة المُحاكمة العادلة أو المُنصِفة، نقرأ ما يلي:

«وحيث إنَّ ضمانة المُحاكمة المُنصِفة التى كفلها الدستور بنص المادة (٧٦) منه تعنى أنْ يكون لكل خصومة قضائية قاضيها – ولو كانت الحقوق المُثارة فيها من طبيعة مدنية – وأنْ تقوم على الفَصل فيها محكمة مستقلة ومحايدة ينشئها القانون، يتمكَّن الخصم فى إطارها من إيضاح دعواه، وعَرض آرائها والرد على ما يُعارضها

عبُّود/بلديَّة بيروت، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ٢١، ٢٠٠٩، ص ٨٢٤.

[٤١]. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢٧٥ تاريخ ٢٠٠١/٠٢/١٥، هيفاء فارس ماضي/بلديَّة بيروت، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٦، ٢٠٠٤، ص ٣٩٩.

من أقوال غرمائه أو حُجَجهم على ضوء فرص يتكافئون فيها جميعاً، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها، وطبيعة النظم المعمول بها أمامها وكيفية تطبيقها عملاً محدِّداً للعدالة مفهوماً تقدمياً يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المُتحضِّرة.

وحيث إنَّ الدستور بما نصّ عليه فى المادة (٦٨) من أنَّ لكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعى، قد دلّ على أنَّ هذا الحق فى أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية فى سعيهم لردّ العدوان على حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتيَّة، وقد حَرص الدستور على ضمان إعمال هذا الحق فى محتواه المُقرَّر دستورياً بما لا يجوز معه مباشرته على فئة دون أُخرى، أو إجازته فى حالة بذاتها دون سواها، كما أنَّ هذا الحق باعتباره من الحقوق العامة التى كفل الدستور بنص المادة (٤٠) المساواة بين المواطنين فيها، لا يجوز حرمان طائفة منهم من هذا الحق مع تحقّق مناطه – وهو قيام منازعة فى حق من الحقوق – وإلاَّ كان ذلك إهداراً لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يُحرموا من الحق ذاته»[٤٢].

لم يأتِ قانون الإيجارات على ذِكر ما يتعلَّق بإجراءات المحاكمة وشكليّاتها العديدة، باستثناء اعتماد قانون أصول المحاكمات المدنية لتبليغ المؤجِّر والمستأجِر إشعاراً للمثول أمام اللجنة، كما لم ينص على الأكثرية المطلوبة لاتِّخاذ القرار.

القراءة المُتأنِّية لقانون الإيجارات، مع مُحاولة التعرُّف إلى الخلفيّات والأغراض الكامنة وراء أبوابه وأقسامه ومواده، تُثير عدَّة تساؤلات يُمكننا استعراض أهمّها: هل تُطبَّق المبادىء العامة (كمبدأ سيادة الخصوم على المُحاكمة، وعلانيَّة المُحاكمة، ووجاهيَّة المُحاكمة، وكتابيَّة المُحاكمة ...)[٤٣]؟ وكيف يتمّ التمثيل في المُحاكمة؟ وهل يتمّ تبادل اللوائح؟ وماذا بشأن المُهل؟ ومَن الذي يُراقِب عدم مُراعاة القرار لحق الدفاع للخصوم (droits de la défense)؟

---

[٤٢]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد الثالث عشر من يناير سنة ٢٠٠٨ م ، الموافق الخامس من المحرم سنة ١٤٢٩ هـ.، قضية رقم ٢٦ لسنة ٢٧ قضائية، مذكور سابقاً.

[٤٣]. راجع، على سبيل المثال، قرارات مجلس الدولة الفرنسي حول:

– سريَّة المُذاكرة المُطبَّقة على الجهات القضائيَّة *"à toutes les juridictions"*

CE, 17 nov. 1922, Légillon : Rec. CE 1922, p. 849.
CE, 26 mars 2003, n° 225386, Doni Worou : Juris-Data n° 2003-065494.

– الوجاهيَّة contradiction :

CE, ass., 12 oct. 1979, Rassemblement nouveaux avocats de France : Rec. CE 1979, p. 370.

– تعليل الأحكام أو القرارات motivation des jugements :

CE, 8 juin 1994, Lecomte : RFD adm. 1994, p. 850.

قرَّر المجلس الدستوري، في ١٩٩٥/٢/٢٥، عندما أبطل قانوناً مُتعلِّقاً بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، أنه يُستفاد من المادة ٢٠ من الدستور أنَّ ثمَّة ضمانات يجب حفظها للقضاة والمُتقاضين من أجل تأمين مُتطلِّبات استقلال القضاء وصون حقوق الدفاع، وأنَّ الانتقاص من هذه الضمانات يُؤدِّي إلى مُخالفة المادة الدستورية[٤٤]. وقد جاء في القرار ما يلي:

«وحيث أنَّه يُستفاد من نصّ هذه المادة [أي المادة ٢٠ من الدستور] أنَّ ثمَّة ضمانات يجب حفظها للقضاة وللمُتقاضين من أجل تأمين مُتطلّبات استقلال القضاء وصون حقوق الدِّفاع،

وحيث أنَّ الانتقاص من هذه الضمانات يؤدِّي إلى مُخالفة المادة الدستوريَّة التي نصَّت على وجوب توافرها،

(...)

– ذكر أسماء القضاة المُشاركين في الحكم أو القرار mention des noms des juges dans les jugements :

CE, ass., 23 janv. 1948, Bech : Rec. CE 1948, p. 33.

– إصدار الحُكم أو القرار خلال مدَّة معقولة jugement dans un délai raisonnable :

CE, ass., 28 juin 2002, Garde des sceaux c/ Magiera : Juris-Data n° 2002-063993 ; AJDA 2002, p. 596.

– مَنْع اشتراك عضو سَبَق له أنْ اتَّخذ قراراً على ارتباط بالمراجعة أو اشترك في اتِّخاذه interdiction faite à un membre d'une juridiction administrative de participer au jugement d'un recours relatif à une décision dont il est l'auteur, ou qui a été prise par un organisme collégial aux délibérations duquel il a participé :

CE, sect., 2 mars 1973, Arbousset : Rec. CE 1973, p. 190.
CE, 7 janv. 1998, Trany : Juris-Data n° 1998-050099 ; Rec. CE 1998, p. 1.
CE, 10 avr. 2002, n° 230694, Voilhes.

– حق المُتقاضي بطلب نقل الدعوى إلى جهة قضائيَّة أُخرى بسبب الارتياب المشروع droit pour tout justiciable de demander le renvoi pour cause de suspicion légitime vers une autre juridiction de même degré :

CE, 8 janv. 1959, Comm. gouv. près conseil supérieur Ordre experts-comptables : Rec. CE 1959, p. 15.

[٤٤]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٩٥/٢ الصادر في ١٩٩٥/٠٢/٢٥، بشأن الطعن في القانون رقم ٤٠٦، الصادر في ١٩٩٥/٠١/١٢، والمُتعلِّق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السنيّ والجعفري، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (١٩٩٤ – ١٩٩٧)، ص ٤٣ – ٤٦.

وحيث أنَّه من المعلوم أنَّ هذه الضمانات المكفولة في الدستور، تُقابِلها تبعات يتولَّى التشريع تنظيمها وتحديد وجوه المُساءلة فيها (...)»[٤٥].

ولقد أكَّد هذا المنحى بقراره الصادر في ١٩٩٥/٩/١٨، عندما ألغى فقرةً من مادةٍ قانونيةٍ لإخلالها بحقِّ الدفاع، أنَّ النظام الدستوري المُقرَّر للسلطة القضائية والمُشار إليها في البند (هـ) من مقدِّمة الدستور يتكامل مع نص المادة ٢٠ من الدستور التي تدعو المشترع إلى سنّ التشريع الذي يحفظ بموجبه للقضاة والمُتقاضين الضمانات اللازمة[٤٦]. وقد جاء في القرار ما يلي:

«وحيث أنَّ عبارة "وذلك في غياب القاضي أو العضو المعني" تؤدِّي إلى حرمان القاضي وأي عضو آخر (...) من إسْماع دفاعه عندما يُمارس مجلس القضاء الأعلى صلاحيّاته بحقّه، وفي ذلك، مُغايبة تَنْتَقِص من حقوق الدفاع الدستوريَّة، المكفولة لكلّ من القضاة والمُتقاضين بموجب المادة /٢٠/ من الدستور،

وحيث أنَّ المجلس الدستوري يرى وجوب تمكين القاضي أو العضو المعني، من مُزاولة حقّ الدفاع إبتداء (...)

وحيث أنَّه تأسيساً على ما تقدَّم، تكون العبارة مُنطوية على تدبير غير دستوري وينبغي إلغاؤها (...)»[٤٧].

رَسَم المجلس الدستوري هنا الحدود التي لا يجوز لأية سلطة تجاوزها، تحقيقاً لاستقلال القضاء، وكرَّس حقّ الدفاع لكل مواطن.

وحرصت المحكمة الدستورية العليا المصريَّة على توفير ضمانات التقاضي وإجراءاته أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (كإعلام ذوي الشأن وسماع دفاعهم، وعدم اشتراك من تكون له أو لذويه مصلحة في النزاع، وتعليل القرارات) في حُكْم القضية ١٢ للسنة ٨ قضائية. وقد جاء فيه:

---

[٤٥]. المرجع ذاته، ص ٤٥.

[٤٦]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٩٥/٣ الصادر في ١٩٩٥/٠٩/١٨، بشأن الطعن في القانون رقم ٤٥٢، الصادر في ١٩٩٥/٠٨/١٧، والمُتعلِّق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السنيّ والجعفري، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (١٩٩٤ – ١٩٩٧)، ص ٤٧ – ٥٢.

[٤٧]. المرجع ذاته، ص ٥٢.

«وحيث إنَّ هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى إستناداً إلى أنَّ اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ من القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المشار إليه لا تعتبر من المحاكم والهيئات ذات الاختصاص القضائى فى تطبيق أحكام المادة ٢٩ من قانون هذه المحكمة الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، بل هى لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى باعتبار أنَّها لا تضمّ فى غالبية تشكيلها عناصر قضائية كما أنَّها لا تتَّبِع الإجراءات القضائية وبالتالى فإنَّ ما يصدر عنها لا يُعدّ من الأحكام، ومن ثمّ لا يجوز الدفع أمامها بعدم الدستورية وفق المادة ٢٩ المشار إليها.

وحيث إنَّ هذا الدفع مردود بأنَّ البيِّن من استقراء أحكام القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المُشار إليه أنَّ المُشرِّع قد ناط باللجنة المنصوص عليها فى المادة الثامنة من هذا القانون، إختصاص الفصل فى الطعن فى قرارات تقدير مُقابِل التَّحسين وراعى فى تشكيل هذه اللجنة أنْ تكون برئاسة رئيس المحكمة الابتدائيَّة، وحرص على تقرير ضمانات التقاضى وإجراءاته أمامها من إعلان ذوى الشأن وسماع دفاعهم، وعدم اشتراك من تكون له أو لذويه مصلحة فى النزاع، وصدور القرار مُسبَّباً (المواد ٧، ٨، ٩ من هذا القانون) ومن ثم تعتبر هذه اللجنة هيئة ذات اختصاص قضائى فى تطبيق أحكام المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩»[٤٨].

ماذا يُمكن أنْ نَسنتج من كلّ ذلك؟ كلّ ذلك يدعو إلى القول إنَّ قانون الإيجارات لم يهتمّ بتوفير ضمانات التقاضي وإجراءاته أمام اللجنة ذات الصفة القضائيَّة.

---

[٤٨]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة المنعقدة ٤ يونيو سنة ١٩٨٨ م.، قضية رقم ١٢ لسنة ٨ قضائية. راجع الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا:
http://www.hccourt.gov.eg/Pages/Rules/Rules_Search.aspx#rule_text_2
(تصفُّح بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١)

ب. لناحية الطعن في قرارات اللجنة

«بما أنَّ القانون المطعون فيه حصَّن قرارات لجنة غير محصَّنة أساساً، بجعلها قرارات نهائية وغير قابلة لأي طريق من طُرُق المراجعة،

وبما أنَّ المُقاضاة على أكثر من درجة هي ضمانة للمتنازعين يجنِّبهم الأخطاء في إصدار القرارات،

وبما أنَّه إذا جاز للمشترع حصر التقاضي بدرجة واحدة، نظراً لسلطته التقديرية، فإنَّ قراره في هذا الشأن ينبغي أنْ يقوم على أُسُس موضوعية تُمليها طبيعة النزاع، وخصائص الحقوق المُثارة فيه، وأنْ تكون الدرجة الواحدة مَحْكَمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي مُتوفِّرة فيها الضمانات، ويبقى قراره خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري،

وبما أنَّ اللجنة لا تتوافر فيها معايير الاختصاص القضائي، كما سبق وبيَّنا، ومن غير الجائز إناطة الفصل في نزاع ذي طبيعة قضائية بها، وإذا أجاز المُشترِع لنفسه ذلك خلافاً للقواعد الدستوريَّة، فلا يجوز له جعل قراراتها غير قابلة لأيّ طريق من طرق المراجعة، ومَنْع المُتقاضين من استنفاد، كافة الطُرُق والوسائل التي تَضمن لهم حقوقهم»[٤٩].

لكن هل يبقى مجلس شورى الدولة هو الجهة الصالِحة للنظر بالطعون المُقدَّمة ضد قرارات اللجنة ذات الصفة القضائيَّة؟ وما هو دور مجلس شورى الدولة في هذا المجال؟ ومَن يُراقِب مُخالفة القرار لقاعدة من قواعد النظام العام؟ ومَن الذي يُراقِب خروج القرار عن حدود المهمَّة المُعيَّنة لأعضاء اللجنة؟

لا ضَيْر إذا بدأنا بالتَّذكير بحيثيّات أو أسباب قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٧[٥٠]. فماذا كانت حيثيّات قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٧[٥١]؟

---

[٤٩]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٨.

[٥٠]. حرصاً على الأمانة العلميَّة نُشير إلى أنَّ بعض ما انطوى عليه هذا القسم لا يختلف كثيراً عمَّا ورد في دراسة المؤلِّف («قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة: قرار مجلس القضايا رقم ٦٧٢ تاريخ ٢٠١٠/٠٧/١٢ نموذجاً»، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٢، ص ١٢٨ – ١٣٣)، نظراً لتماثُل الموضوعيْن.

[٥١]. المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠٠٠/٥ الصادر في ٢٠٠٠/٠٦/٢٧، بشأن الطعن في القانون رقم ٢٢٧، الصادر في ٢٠٠٠/٠٥/٣١، والمُتعلِّق بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، منشور في كتاب: الجمهوريّة

تنصّ الفقرة الأخيرة من المادة ٨٧ من المرسوم الإشتراعي، منها ٨٣/١٥٠ قانون القضاء العدلي، المُعدَّلة بالقانون ٢٠٠١/٣٨٩، على أنَّه: «لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز». ونصَّت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة، المُعدَّلة بالقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣١ (القانون ٢٠٠٠/٢٢٧) وقبل إبطالها بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٧، على أنْ: «لا تَخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك النقض». وتَبرز أوجه الشبه الأكيدة بين المادتيْن.

غير أنَّ المجلس الدستوري قضى في قراره رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٧ بأنَّ الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ «مُخالفة للدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة، ويقتضي بالتالي إبطالها»[٥٢]. وفي هذا القرار أجرى المجلس الدستوري رقابته على الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ لإعلان أنَّها مُخالفة للدستور، ومن ثمّ إبطالها.

ونرى من المُفيد إثبات بعض حيثيّات أو أسباب القرار:

«بما أنّ استقلال القضاء، فضلاً عن النصّ الدستوري الذي يُكرِّسه، يُعتبر من المبادئ ذات القيمة الدستوريّة.

وبما أنّ استقلال القضاء لا يستقيم إذا لم يتأمَّن استقلال القاضي بتوفير الضمانات اللازمة التي تُحقِّق هذا الاستقلال ومن ضمنها حقّ الدفاع الذي يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة، وعدم إقفال باب المراجعة أمامه عندما يتعرَّض لتدابير تأديبيّة.

وبما أنّ حقّ مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة وهو يُشكِّل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبيّة عندما يكون محلّ مُؤاخذة مسلكيّة، إحدى الضمانات التي عنتها المادة ٢٠ من الدستور.

وبما أنّ مجلس القضاء الأعلى عندما يُمارس سلطة التأديب أو الهيئة المُنبثقة عنه، وفقاً للمادة ٨٥ وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٠، يُعتبر هيئة إداريّة ذات صفة قضائيّة مثله مثل أيّة هيئة تأديبيّة للموظفين منحها القانون صلاحيّات مُعيّنة.

اللبنانيّة، المجلس الدستوري (١٩٩٧–٢٠٠٠)، ص ٤٥٣–٤٦٥.

[٥٢] . لمرجع ذاته، ص ٤٦٠.

وبما أنّه إذا كان إناطة مجلس القضاء الأعلى سلطة تأديبيّة يُشكّل ضمانة من الضمانات التي نصَّت عليها المادة ٢٠ من الدستور، فإنّ إعطاء الحق للقاضي العدلي بالطعن في هذه القرارات التأديبيّة التي تصدر عنه عن طريق النقض يُشكّل ضمانة لا غنى عنها، مُكمّلة للضمانة التي يوفّرها اشتراك مجلس القضاء الأعلى في القضايا التأديبيّة المُتَّصلة بالقضاة العدليّين.

وبما أنّ منع القاضي العدلي من الطعن بقرارات المجلس التأديبي يؤدّي إلى حرمانه من ضمانة دستوريّة ويُشكّل بالتالي انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة ٢٠ من الدستور حفظها للقضاة،

وبما أنّ المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة تنصّ على أنّه يُمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريّة ذات الصفة القضائيّة، وإنْ لم ينصّ القانون على ذلك، ممّا يعني أنّ مراجعة النقض لهذه الأحكام تتعلّق بالإنتظام العام،

وبما أنّ قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليّين هي من نوع الأحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات إداريّة ذات صفة قضائيّة، والطعن بها أمام القضاء المُختصّ، يُشكّل بالنسبة للقاضي العدلي، إحدى الضمانات التي نصّ عليها الدستور، وحرمانه من حقّ المراجعة يتعارض إذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستوريّة.

وبما أنّه إذا كان يعود للمشرّع أن يُلغي قانوناً نافذاً أو أن يُعدّل في أحكام هذا القانون دون أن يُشكّل ذلك مُخالفة للدستور أو أن يقع هذا العمل تحت رقابة المجلس الدستوري إلاّ أنّ الأمر يختلف عندما يمسّ ذلك، حريّة أو حقّاً من الحقوق ذات القيمة الدستوريّة (قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٠/٠٢/١).

وبما أنّه عندما يسنّ المُشرّع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسيّة فلا يسعه أنْ يُعدّل أو أنْ يُلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أنْ يُحِلّ محلّها نصوصاً أكثر ضمانة أو تُعادلها على الأقلّ فاعليّة وضمانة، وبالتالي فإنّه لا يجوز للمُشترع أنْ يُضعف من الضمانات التي أقرَّها بموجب قوانين سابقة لجهة حقّ أو حريّة أساسيّة سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلّها أقلّ قوّة وفاعليّة (قرار المجلس الدستوري رقم ١٩٩٩/١ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣).

وبما أنّ النصّ المطعون فيه، بحرمانه القاضي من حقّ الدفاع عن نفسه أمام المرجع القضائي المُختصّ وإقفال باب المراجعة بوجهه يكون قد ألغى ضمانة من الضمانات التي نصّ عليها الدستور والتي تُشكّل للقاضي إحدى أهمّ ميزات استقلاله.

وبما أنّ الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ تكون إذن مُخالفة للدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة، ويقتضي بالتالي إبطالها»[٥٣].

---

[٥٣]. المرجع ذاته، ص ٤٥٨-٤٦٠.

في ضوء ما سبق من أسباب أو حيثيّات، نَستنتج أنَّ كلّ نصّ يَحرم القضاة من نقض القرارات التأديبيّة مُخالف للدستور لأنَّه لا يؤمِّن الضمانات الكافية لهم[٥٤]، التي يعترف بها الدستور[٥٥] والمبادىء العامة ذات القيمة الدستوريّة.

القرار ليس طليعيّاً في هذا المجال أو فريداً. فقد بلور المجلس الدستوري اجتهاداً مُستقرّاً (حول مَفْعول السَقَّاطة أو الوَقَّافة Effet-cliquet [٥٦]) في كل ما له علاقة باستقلال القضاة

---

[٥٤]. إعتبر مجلس شورى الدولة أنّه كلّما تضمَّنت الأحكام القانونيّة نصوصاً صريحة تُخالف المبادىء العامة للقانون، كمنع تقديم المراجعات القضائيّة بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة أم مُراجعة النقض، لجأ القاضي إلى التقليل قدر الإمكان من أهميّتها تأميناً لتفوّق المبدأ العام على الأحكام القانونيّة المذكورة، باعتبار أنّ تلك النصوص تتضمَّن أحكاماً إستثنائيّة يجب تطبيقها بصورة حصريّة وضيِّقة (مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم ٥١ تاريخ ١٩٩٢/٠٢/١٠، فؤاد مخول حداد/الدولة – هيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس، ١٩٩٢–١٩٩٣، ص ٢٤٩). ولكن مجلس شورى الدولة عاد وأكَّد هذا التوجّه عندما اعتبر أنّ مُراجعة النقض، مثل مراجعة الإبطال، لها طابع الإنتظام العام لأنّها تؤمِّن، وفق المبادىء العامة للقانون، إحترام مبدأ المشروعيّة (مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٩، القاضي السابق زاهي حدّاد/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، ١٩٩٩، ص ٢٤).

[٥٥]. في المادة ٢٠ من الدستور ما يُلقي مزيداً من الضوء على المسألة المطروحة. فالمادة ٢٠ تنصّ على أنّ: «السلطة القضائيّة تتولاّها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينصّ عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمُتقاضين الضمانات اللازمة. أمّا شروط الضمانة القضائيّة وحدودها فيُعيِّنها القانون. والقضاة مُستقلّون في إجراء وظيفتهم، وتصدر القرارات والأحكام من قبل كلّ المحاكم، وتُنفَّذ باسم الشعب اللبناني».
لمزيد من المعلومات حول ضمانات القضاة، راجع كتاب: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهمّ النظم الدستوريّة والسياسيّة في العالم]، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٧٧–٣٨١.

[٥٦]. أكَّد المجلس الدستوري اللبناني أنّ الضمانات الممنوحة للقضاة لكي يتمكَّنوا من تأدية أعمالهم في جوٍّ من الحريّة والاستقلاليّة مُزوَّدة بسَقَّاطة أو وَقَّافة Cliquet تَمنع التقهقر أو التراجع لمَنْع حصول نُكوصٍ مُعيب في مسيرة استقلال السلطة القضائيّة. وأثَر السَقَّاطة أو الوَقَّافة هو إلزام المُشرِّع بعدم إضعاف ضمانات القضاة بكلّ ما قد يَسنَّه مُستقبلاً من تشريعات، أي الحرص على توفير الضمانات الكافية للقضاة. راجع حول مفهوم الـ Effet-cliquet :
- Guillaume DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel - L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Economica/PUAM, 1991, pp. 172 et s. ; *Contentieux constitutionnel français*, 2e éd. refondue, PUF, Thémis droit, 2006,

وضماناتهم[٥٧]، مِا يوجب على المُشرِّع مُراعاة هذا الإجتهاد بالنسبة إلى التشريعات التي سيضعها في المستقبل[٥٨].

هكذا نرى أنَّ الفقرة الأخيرة من المادة ٨٧ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠، المُعدَّلة بالقانون ٢٠٠١/٣٨٩، مُماثِلة للفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٢٧، التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها لأنَّها مُخالفة «للدستور وللمبادئ ذات القيمة الدستوريّة»[٥٩]. ويَظهر بشكل جليّ أنَّ الفقرة الأخيرة من المادة ٨٧ يجب أنْ تكون، كذلك، مُخالفة للدستور.

نؤكِّد، مرَّة أخرى، أنَّه لدى المُقابلة بين المادة ٨٧ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠، المُعدَّلة عام ٢٠٠١ والمادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة المعدَّل عام ٢٠٠٠ والمُلغى بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ يتبيَّن أنّ هاتين المادتين تحملان مضموناً مُشابهاً لجهة إيلاء مجلس شورى الدولة صلاحيّة بتّ قضايا التنازع التأديبي.

نرى من الضروري، في نهاية العرض، إعادة إثبات النصَّيْن.

جاء في المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة، قبل إبطالها من المجلس الدستوري، ما يلي:

---

pp. 408 et s.

- Tarek Majzoub et Fabienne Quilleré-Majzoub, « Le Conseil constitutionnel Libanais et les droits fondamentaux », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1998, pp. 34-36.
- Tarek Majzoub, « Le juge libanais et le droit international des droits de l'homme », *RDP*, 2010, n° 4, pp. 1120-1121.

[٥٧]. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ١٩٩٥/٢ الصادر في ١٩٩٥/٠٢/٢٥، مذكور سابقاً، ص ٤٥-٤٦.

[٥٨]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠٥/١ الصادر في ٢٠٠٥/٠٨/٦، بشأن الطعن في القانون رقم ٦٧٩، الصادر في ٢٠٠٥/٠٧/١٩، والمُتعلِّق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (٢٠٠١-٢٠٠٥)، ص ٢٦٧-٢٦٨.

[٥٩]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠٠/٥، مذكور سابقاً، ص ٤٦٥.

«لا تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك النقض» (الفقرة الثانية). وبعد إبطال المجلس الدستوري لهذه الفقرة بقراره رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٧، صارت صياغتها على الشكل التالي: «خلافاً لأي نصّ آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المُتعلِّقة بتأديب الموظفين».

جاء في المادة ٨٧ من المرسوم الإشتراعي ٨٣/١٥٠ (المُعدَّلة بالقانون 389/٢٠٠١) ما يلي:

«لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز ويكون نافذاً بمُجرَّد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإداريّة. (...)» (فقرتها الأخيرة).

لدى المُقارنة بين النصَّين يتبيَّن أنَّ المادة ٨٧ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠، المُعدَّلة عام ٢٠٠١، مُماثلة لنصّ المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة المعدَّل عام ٢٠٠٠ والمُلغى بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥. ويُمكننا، إنطلاقاً من واقع صياغة النصيَّن، التأكيد، دون أيّ حرج، أنَّ المادة ٨٧ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠، المعدَّلة عام ٢٠٠١ والسارية المفعول، مُخالفة، بشكل صارخ، للدستور.

وممّا جاء في قضيّة مُماثلة طُرحت على المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٨٩[٦٠]:

« (…) si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution (…) ».

---

[٦٠]. راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *Loi portant amnistie*, *Rec.*, p. 48, § 13.

في المادَّتين ١١٤ و١١٧ من نظام مجلس الشورى الدولة[٦١]، ما يُلقي مزيداً من الضوء على المسألة المطروحة. فالمادة ١١٤ تقول:

«يَخضع استئناف الأحكام الصادر بالدرجة الأولى عن الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائيَّة للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة بالهيئات المذكورة وتكون مهلة الاستئناف شهريْن من تاريخ التبلُّغ عند عدم وجود نصّ مخالِف».

يُفهَم من هذا النصّ أنَّه يُمكن الطعن في قرارات الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائيَّة أمام مجلس الشورى الدولة. وللطعن في القرارات لدى المجلس له صفة الاستئناف. وفي حال إستئناف القرار، يغدو القرار مُجمَّداً إذا صحّ التَّعبير، لأنَّ الاستئناف يوقِف تنفيذ قرار الهيئة الاداريَّة ذات الصفة القضائيَّة، أي تجميده بانتظار بتّ الطعن.

أمَّا المادة ١١٧ فتقول:

«يُمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائيَّة وإنْ لم ينصّ القانون على ذلك».

إنَّ القرارات الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية تَقْبَل التمييز[٦٢] وِفق القواعد العامَّة[٦٣] وإنْ لم ينصّ القانون على ذلك (أو اسْتَبْعَده القانون[٦٤]).

---

٦١. مشروع القانون المُنفَّذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٠٦/١٤، وتعديلاته.

٦٢. راجع، على سبيل المثال، بحث:

R. Chapus, « Le contrôle des faits par le Conseil d'État français en tant que juge de cassation », *in L'administration et son juge*, PUF, Doctrine juridique, 1999, p. 371.

٦٣. راجع، مثلاً، قرار مجلس الدولة الفرنسي:

CE, ass., 7 févr. 1947, d'Aillières.

٦٤. راجع ما كتبه:

O. Gohin, *Contentieux administratif*, Litec, 4^{e} éd., 2005, p. 101.

أُثيرت المسألة أمام مجلس شورى الدولة بشكل جدِّي عندما طلب خليل مخائيل صحناوي من المجلس إبطال قرار لجنة الاعتراضات على ضريبة الأملاك المبنيَّة في بيروت لمُخالفته القانون وإعادة القضيَّة إلى لجنة الاعتراضات للنظر بها مُجدّداً[٦٥]. وجاء في حيثيَّات القرار ما يلي:

«بما أنَّ القانون لم يَصِف الطعن في قرار لجنة الاعتراضات: أهو طلب إبطال أم طلب نقض أم استئناف أم طعن غير مُسمَّى من نوع خاص (...).

وبما أنَّ ما يهمّ هو معرفة سلطة مجلس شورى الدولة عند بحث ذلك الطعن: هل له أنْ يَنشر جميع عناصر النزاع أمامه بصفته مرجع إستئنافي أم يَقتصر دوره كمرجع تمييزي على بيان المُخالفة القانونيَّة دون التطرُّق إلى بحث أساس النزاع.

(...)

وبما أنَّ المادة ١٠٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٩ المُطابِقة للمادة ١١٧ من القانون المُنفَّذ بالمرسوم ١٩٧٥/١٠٤٣٤ تنصّ على أنَّه يُمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية وإنْ لم يَنصّ القانون على ذلك.

وبما أنَّه من مُقابلة نصّ المادة ١٠٧ مع المادة ١٠٥ المذكورتين من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٩ (أو المادة ١١٧ مع المادة ١١٤ المَّار ذكرهما من القانون المُنفَّذ بالمرسوم ١٩٧٥/١٠٤٣٤) يَظهر أنَّ الطعن أمام مجلس شورى الدولة في القرارات الإداريَّة ذات الصفة القضائيَّة يكون بصورةٍ شاملة طلب نقض ما لم يُبيِّن القانون بصراحة أنَّه استئناف إمَّا بذكر الاستئناف صراحة وإمَّا بِبَيان القواعد التي تُراعى فيها إذا كانت القواعد تُماثِل قواعد الاستئناف وبعبارةٍ أُخرى ووفِق المبادىء العامَّة لأصول المُحاكمات يَخضع كل قرار قضائي للنقض أمام السلطة القضائيَّة العليا ما لم تنصّ القوانين صراحة إمَّا ضمناً على خلاف ذلك بأنَّ القرار القضائي المذكور لا يَقبل النقض أو يَقبل الاستئناف أمام مرجع قضائي أعلى.

(...)

وبما أنَّ المرسوم رقم ١٥٩٤٧ الصادر في ١٩٦٤/٣/٣١ تنفيذاً للمادة ٣٧ المذكورة [أي المادة ٣٧ من قانون المُحاسبة العموميَّة المُنفَّذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ الصادر في ١٩٦٣/١٢/٣٠] نصّ في مادَّته الثانية على أنَّه تُقدَّم الاعتراضات أيّاً كان نوع الضريبة والرسوم إلى الدائرة الماليَّة مُباشرةً بالبريد. وبيَّن في مادَّته السادسة كيفيَّة دَرْس الاعتراض والبتّ به من قِبَل الإدارة ثمّ أَوْجَب في مادَّته الثانية عشرة إحالة الاعتراض بحال عدم استِجابة

---

[٦٥]. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٤٧ تاريخ ١٩٨٧/١١/٢، خليل مخائيل صحناوي/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ٤، ١٩٨٩، ص ٢٤٣ – ٢٤٦.

مطالب المُعترِض كليّاً أو جزئيّاً إلى لجنة يطعن في قراراتها أو تستأنف مُباشرة لدى مجلس شورى الدولة وِفْق ما نصَّت عليه المادة ٢٥ من المرسوم المذكور.

وبما أنَّ النصوص المُقدَّم ذِكرها قد أنشأت أجهزة للنظر في المرحلة الأُولى من التقاضي في الرسوم والضرائب وجَعْله مجلس شورى الدولة مرجعاً إستئنافيّاً للنظر في المرحلة الثانية من التقاضي في الضرائب والرسوم.

وبما أنَّه يُستفاد من النصوص القانونيَّة المذكورة أعلاه أنَّ مجلس شورى الدولة هو مرجع إستئنافي لقرارات لجنة الاعتراضات على ضريبة الأملاك المبنيَّة»[٦٦].

ثابَر المجلس على هذا التوجُّه في قراراته اللاحِقة.

ومن البيِّن أنَّه لم يَعُد هنالك محل لاستبِعاد رقابة مجلس شورى الدولة على قرارات الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية، أمام صراحة النصّ الوارد في المادَّتيْن ١١٤ و١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

كيف تطوَّر اجتهاد المجلس الدستوري في حقل تكريس حق التقاضي؟ أُثيرت مسألة «حق المواطن بالمُراجعة القضائيَّة droit au recours » (أو حق مُراجعة القضاء، أو حق التقاضي) أول مرَّة أمام هذا المجلس في العام ٢٠٠٠ حين اعتبر في أحد قراراته أنَّ:

«(...) حق مُراجعة القضاء هو من الحقوق الدستوريَّة الأساسيَّة وهو يُشكِّل (...) إحدى الضمانات التي عنتها المادَّة ٢٠ من الدستور»[٦٧].

أثار المجلس الدستوري مسألة المواثيق الدولية، التي تُشكِّل جزءاً من الكتلة الدستورية Bloc de constitutionnalité [٦٨]، في قراره الصادر في ٢٠٠١/٠٥/١٠، والرامي إلى إبطال

---

[٦٦]. المرجع ذاته، ص ٢٤٤ – ٢٤٦.

[٦٧]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠٠/٥ الصادر في ٢٠٠٠/٠٦/٢٧، بشأن الطعن في القانون رقم ٢٢٧، الصادر في ٢٠٠٠/٠٥/٣١، والمُتعلِّق بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (١٩٩٧ – ٢٠٠٠)، ص ٤٥٨.

[٦٨]. «عبارة تشمل مجموع الأحكام التي يعتبر المجلس الدستوري [في فرنسا] أنّ البرلمان مُلزم بها في إطار مُمارسته للسلطة التشريعيّة وهي مواد الدستور لكن أيضاً المقدِّمة، والمبادئ ذات القيمة الدستوريّة (أي المبادئ التي ينصّ عليها إعلان حقوق الإنسان للعام ١٧٨٩، ومقدِّمة دستور ١٩٤٦) أو تلك التي تعترف بها قوانين الجمهوريّة بحسب المجلس الدستوري، وإلى حدّ ما القوانين النظاميّة والاتفاقات أو المعاهدات الدوليّة» (مفردات اللغة القانونيّة، فرنسي

فقرة من القانون المتعلّق باكتساب غير اللبنانيِّين الحقوق العينيَّة العقاريَّة في لبنان، عندما أكَّد «(...) أنَّ العهد الدولي المذكور [العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦] يؤلِّف حلقة مُتمِّمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان واضعاً الإطار القانوني الذي يُمكن من ضمنه مُمارسة الحقوق الاقتصادية التي ينصّ عنها كلّ منهما (...). وبما أنَّه من المعتمد أنَّ هذه المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مُقدِّمة الدستور تؤلِّف مع هذه المقدّمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتَّع معاً بالقوَّة الدستوريَّة (...)»[٦٩]. فـ «(...) لبنان مُلتزمٌ تلك المواثيق عملاً بالفقرة «ب» من مقدمة الدستور وتتمتَّع تالياً بالقيمة الدستورية (...)»[٧٠].

لجأ المجلس الدستوري في عدد من قراراته إلى نصوص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[٧١]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٧٢]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة[٧٣]. فلبنان انضمّ[٧٤] إلى الاتفاقية

– عربي – إنكليزي، هاشيت أنطوان/داللوز، بيروت، ٢٠١٠، ص ٨١). فالكتلة الدستوريّة هي إذاً مجموعة القواعد ذات القيمة الدستوريّة، مهمّتها تأمين خضوع القوانين لأحكامها.

[٦٩]. المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠٠١/٢ الصادر في ٢٠٠١/٠٥/١٠، بشأن الطعن في القانون رقم ٢٩٦، الصادر في ٢٠٠١/٠٤/٣، والمُتعلِّق بتعديل بعض أحكام القانون المُتعلِّق باكتساب غير اللبنانيِّين الحقوق العينيَّة العقاريَّة في لبنان، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (٢٠٠١–٢٠٠٥)، ص ١٥٠ – ١٥٨.

[٧٠]. المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠٠٣/١ الصادر في ٢٠٠٣/١١/٢١، بشأن الطعن في القانون رقم ٥٤٩، الصادر في ٢٠٠٣/١٠/٢٠، والمُتعلِّق بتصميم وتمويل وإعادة إعمار مصفاتيْ طرابلس والزهراني وتشغيلهما وبناء محطة نهائيَّة لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المُسال وبناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي وإنشاء شبكات لبيعه وتوزيعه، المرجع ذاته، ص ٢٥١ – ٢٦٢.

[٧١]. «وبما أنّه بالإضافة إلى ذلك لقد نصَّت الفقرة (٣) من المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله تاريخ ١٩٦٦/٠٣/٧ والتي أُجيز انضمام لبنان إليها بالقانون رقم ٧١/٤٤ تاريخ ١٩٧١/٠٦/٢٦ (...)»، المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠٠١/٢ الصادر في ٢٠٠١/٠٥/١٠، مذكور سابقاً، ص ١٥٥.

[٧٢]. «وبما أنّ النص المطعون فيه، بالإضافة إلى ما سبق، يتوافق مع الفقرة (٣) من المادة (٢) من العهد الخاص بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦ والذي أُجيز انضمام لبنان إليه بالقانون المنفَّذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٠٩/١ (...)»،المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠٠١/٢ الصادر في ٢٠٠١/٠٥/١٠، مذكور سابقاً، ص ١٥٤.

الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في ١٢ تشرين الثاني ١٩٧١ وإلى العهديْن الدوليَّين حول الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ٣ تشرين الثاني ١٩٧٢.

أشار المجلس الدستوري في اجتهاده إلى بعض الوثائق الأمميَّة التي صدَّق عليها لبنان ودخلت حيِّز التنفيذ[٧٥]. والوثائق التي تُحيل إليها الفقرة (ب) من مقدمة الدستور هي التي التزمها لبنان على الصعيد الدولي. فالمبدأ هو إذاً أنَّ كلّ معاهدات جامعة الدول العربيّة[٧٦] والأمم المتحدة[٧٧] المُصدَّق عليها لبنانياً تدخل، بمُقتضى الفقرة (ب) من مقدِّمة الدستور، ضمن الكتلة الدستوريّة[٧٨]، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً. وعليه، سنعرض لأهم ما ورد في الاتفاقيّات بخصوص حق التقاضي.

---

[٧٣]. المجلس الدستوري، القرار رقم ٩٧/٢ الصادر في ١٩٩٧/٠٩/١٢، بشأن الطعن في القانون رقم ٦٥٥، الصادر في ١٩٩٧/٠٧/٢٤، والمُتعلّق بتمديد ولاية المُختارين والمجالس الاختياريَّة حتى تاريخ ١٩٩٩/٠٤/٣٠، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (١٩٩٧ – ٢٠٠٠)، ص ٣٩١.

[٧٤]. الإنضمام عمل قانوني تُصبح به دولة ليست طرفاً في معاهدة دولية طرفاً فيها. راجع حول الانضمام إلى المعاهدات: د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٠٧-٦٠٩.

[٧٥]. راجع بشكل خاص قرار المجلس الدستوري، رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٠٥/١٠، مذكور سابقاً.

[٧٦]. بعد قيام الجامعة أُنشئ عدد من المنظمات العربيّة المتخصِّصة، بمُقتضى اتفاقيات خاصة بين الدول العربية الأعضاء. ولم تكن الجامعة بعيدة عن هذه المنظمات، لأنّها أسهمت إيجابياً في إنشاء بعضها، وشجَّعت بعضها الآخر، وتعاونت معها جميعاً.

[٧٧]. أنشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازاً مُتخصِّصاً، هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وكرَّس له الفصل العاشر (المواد ٦١-٧٢)، وأدرجه ضمن الأجهزة الرئيسيّة للأمم المتحدة، ومنحه صلاحيّة الإشراف على التنظيمات الدوليّة المرتبطة بالمنظمة العالمية (أي المنظمات أو الوكالات المتخصِّصة).

[٧٨]. راجع حول الموضوع د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلَّد الثاني، دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ١١٢٣-١١٢٧. والكتلة الدستوريّة في لبنان هي مجموعة مُؤلَّفة من الدستور ومقدِّمته، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومعاهدات جامعة الدول العربيّة والأمم المتحدة المُصدَّق عليها، والمبادئ العامّة ذات القيمة الدستوريّة، وميثاق العام ١٩٤٣. ولا تشكِّل جزءاً من الكتلة الدستوريّة معاهدات جامعة الدول العربيّة والأمم المتحدة غير المصدَّق عليها، والمعاهدات المعقودة خارج إطاريْ جامعة الدول العربيّة والأمم المتحدة، ووثيقة الوفاق الوطني

من نحوٍ أول، وحسب المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان «لكل شخص الحق في أنْ يلجأ إلى المحاكم الوطنيَّة لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسيَّة التي يَمنحها له القانون». وقد وَرد في المادة ١٠ «لكل إنسان الحق، على قدم المُساواة التامَّة مع الآخرين، في أنْ تُنظَر قضيَّته أمام محكمة مُستقلَّة نزيهة نظراً عادلاً علنيّاً للفصل في حقوقه والتزاماته وأيَّة تُهمة جنائيَّة توجَّه له».

ومن نحوٍ ثانٍ، وحسب الفقرة الأولى من المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة «الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أيَّة تُهمة جزائيَّة توجَّه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أيَّة دعوى مدنيَّة، أنْ تكون قضيَّته محلّ نظر مُنصف وعلني من قِبَل محكمة مُختصَّة مُستقلَّة حياديَّة، مُنشأة بحُكم القانون. ويجوز مَنْع الصحافة والجمهور من حضور المُحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامَّة أو النظام العام أو الأمن القومي في مُجتمع ديمقراطي، أو لمُقتضيات حُرمة الحياة الخاصَّة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضروريَّة حين يكون من شأن العلنيَّة في بعض الظروف الاشتثنائيَّة أنْ تُخلّ بمصلحة العدالة، إلاَّ أنَّ أي حُكم في قضيَّة جزائيَّة أو دعوى مدنيَّة يجب أنْ يصدر بصورة علنيَّة، إلاَّ إذا كان الأمر يتَّصِل بأحداث تقتضي مصلحتهم خِلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجيْن أو تتعلَّق بالوصاية على أطفال».

ومن نحوٍ ثالث، وحسب المادة ١٣ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان[٧٩]

«١ – لكلّ شخص الحق في مُحاكمة عادلة تتوفَّر فيها ضمانات كافية وتُجريها محكمة مُختصَّة ومُستقلَّة ونزيهة ومُنشأة سابقاً بحُكم القانون، وذلك في مُواجهة أيَّة تُهمة جزائيَّة تُوجَّه إليه أو للبتّ في حقوقه والتزاماته، وتَكْفل كلّ دولة طرف لغير القادرين ماليّاً الإعانة العدليَّة للدفاع عن حقوقهم.

٢ – تكون المُحاكمة علنيَّة إلاَّ في حالات استثنائيَّة تقتضيها مصلحة العدالة في مُجتمع يَحترم الحرِّيات وحقوق الانسان». وقد وَرد في المادة ٢٣ «تتعهَّد كل دولة طرف في هذا الميثاق بأنْ تكفل توفير سبيل فعَّال للتظلُّم

اللبناني أو اتفاق الطائف (أي البنود أو المبادئ التي لم يأخذ بها القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٠٩/٢١)، وقوانين إنشاء الطوائف الدينيّة، وقوانين إنشاء الجهات القضائيّة المختلفة، والنظام الداخلي لمجلس النواب...

[٧٩]. أُجيز انضمام لبنان إليه بالقانون رقم ١ تاريخ ٢٠٠٨/٠٩/٥، وأُوْدِعَت وثيقة التَّصديق في ٢٠١١/٠٥/٨.

لأيّ شخص انتُهِكت حقوقه أو حرّياته المنصوص عليها في هذا الميثاق، حتى لو صَدَر هذا الانتهاك من أشخاص يتصرَّفون بصفتهم الرسميَّة».

وإقرار مبدأ حق التقاضي، ثم تكريس هذا الحق وتوسيع نطاقه من خلال الفقرة (ب) من الدستور، يُعدّ من أبرز الانجازات التي رافقت ظهور الجمهوريَّة اللبنانيَّة الجديدة (بعد اتِّفاق الطائف).

إنَّ حِرص المحكمة الدستورية العليا المصريَّة على تكريس حق التقاضي يتجلَّى في بعض أحكامها المُتعلِّقة بالمواضيع المُتَّصِلة بمبدأ المُساواة بين المواطنين، ولا سيَّما في إطار تأكيد الرقابة القضائيَّة على الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائيَّة، حيث اعتبرت أنَّه لا يجوز استبعاد الطعن في القرارات الصادرة عن هذه الهيئات.

وهو ما أكَّدته المحكمة الدستورية العليا في حُكْم القضية ١٨ للسنة ٥ قضائية وقد جاء فيه:

«وحيث إنَّ المادة (٦٨) من الدستور تنصّ على أنَّ "التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالْتِجاء إلى قاضيه الطبيعى ... ويحظر النصّ فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء". وظاهر من هذا النصّ أنَّ الدستور لم يقِف عند حدّ تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستورى أصيل بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النصّ فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء. وقد خصّ الدستور هذا المبدأ بالذِّكر رغم أنَّه يدخل فى عموم المبدأ الأول الذى يُقرِّر حق التقاضى للناس كافة، وذلك رغبة من المُشرِّع الدستورى فى توكيد الرقابة القضائية على القرارات الإداريَّة وحسماً لِما ثار من خلاف فى شأن عدم دستورية التشريعات التى تحظر حق الطعن فى هذه القرارات. وقد ردَّد النص المشار إليه ما أقرَّته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضى للأفراد وذلك حين خوَّلتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلاَّ بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التى تَكفل حمايتها والتمتُّع بها وردّ العدوان عليها.

وحيث إنَّه من ناحية أُخرى فإنَّ الدساتير سالِفة الذِّكر تَضمَّن كل منها نصّاً على أنَّ المواطنين لدى القانون سواء. وأنَّهم مُتساوون فى الحقوق والواجبات العامة كما وَرَد فى الدستور القائم هذا النص فى المادة (٤٠) منه. ولما كان حق التقاضى من الحقوق العامة التى كَفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها، فإنَّ حرمان طائفة مُعيَّنة من هذا الحق مع تحقق مناطه – وهو قيام المنازعة على حق من حقوق أفرادها – ينطوى على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يُحرموا من هذا الحق.

لمَّا كان ذلك فإنَّ البند "خامساً" من المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ إذ نصّ على عدم جواز الطعن بأى طريق من الطرق فى قرارات تقدير التعويض الصادرة من لجنة المعارضات المشكلة وفقاً لأحكامه – وهى قرارات إداريَّة على ما سَلَف بيانه – يكون قد حصَّن تلك القرارات من رقابة القضاء وانْطوى على مصادرة لحق التقاضى وإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين فى هذا الحق مِمَّا يُخالِف المادتيْن (٤٠، ٦٨) من الدستور، الأمر الذى يَتعيَّن معه الحكم بعدم دستوريَّته»[٨٠].

طُرِحت على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل مسألة مدى اختصاص لجان الاستملاك، فأصدرت بتاريخ ١٩٧٤/١١/٢١ الإستشارة رقم ٤٢٧/ر/١٩٧٤ التي اعتبرت فيها قرارت لجان الاستملاك قابِلة للإستئناف. ومِمَّا جاء في الاستشارة:

[٨٠]. المحكمة الدستورية العليا بالجلسة العلنية المنعقدة ٦ يونيه سنة ١٩٨٧ م.، قضية رقم ١٨ لسنة ٥ قضائية، مذكور سابقاً.

«لقد استمرّ اجتهاد محكمة التمييز على اعتبار أنَّ لجنة الاستملاك ليست هيئة استشاريَّة مُلحقة بإحدى الإدارات العامة، ومُكلَّفة بتأمين تنفيذ مصلحة عامَّة (إنَّما هي هيئة حاكمة مُستقلَّة ذات طابع قضائي تَفصل في المُنازعات المُتعلِّقة بمقدار التعويض بين الإداراة المُستملِكة وأصحاب الحقوق تتولَّى أمر تحديد هذا التعويض، وأنَّ قراراتها بالنظر للصفة القضائيَّة التي تتَّسِم بها كانت تُستأنَف أمام محكمة الاستئناف (قرار تمييزي رقم ٦٧، تاريخ ٩ أيلول ١٩٥٩، النشرة القضائيَّة لعام ١٩٥٩، صفحة ٦٢٦ وقرار رقم ٥٨، تاريخ ٩ نيسان ١٩٦٩، مجموعة حاتم الجزء ٩٠، صفحة ٢٦، رقم ٨، وقرار رقم ٦، تاريخ ٢٨ كانون الثاني ١٩٧٠، مجموعة حاتم جزء ١٠٠، صفحة ٩، رقم ٢»[٨١].

نَستنتِج، في ضوء ما سَبَق، أنَّ آليَّة الطعن في قرارات اللجان أو الهيئات الاداريَّة ذات الصفة القضائية، بأشكالها كافَّة (لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلديَّة، ولجنة الاستملاك، ولجنة تخمين قيمة الأشياء المُصادَرة لصالِح الجيش أو سَكن أفراده، ولجنة تخمين مُصادرات الجيش، واللجنة العليا للإعتراضات على تخمين قيمة المُصادرات، واللجنة التحكيميَّة المُتعلِّقة بتخمين التعويض، واللجنة الجمركيَّة...)، تُمكِّن القضاء من مُمارسة رقابة واسِعة على هذه القرارات (لتصحيح ما اعْتَوَر هذه القرارات من أخطاء، وتوحيد الاجتهاد...).

***

إعتَبرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في استشارتها رقم ٢٧٤/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/٠٧/٥ أنَّ

«للجنة التحكيميَّة صفة قضائيَّة ولا شكّ لأنَّها تَفصل بنزاع بواسطة أعضاء يُمثِّلون مُختلف المَصالح. وعليها أنْ تُراعي المبادئ الأساسيَّة لأصول المُحاكمة لا سيَّما حق الدفاع، كما أنَّ لقراراتها قوَّة القضيَّة المُحكمة عندما تُصبِح نهائيَّة (راجع مقال الأستاذ داغر باللغة الفرنسيَّة – النشرة القضائيَّة سنة ١٩٥٥، قرار محكمة التمييز رقم ٥٥ تاريخ ١٩٥٦/٥/١٩).

تبتّ هذه اللجنة بالدرجة الأولى وقرارها يَقبل الإستئناف أمام مجلس الشورى»[٨٢].

---

[٨١]. مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ٢، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ٢٠٢١.

[٨٢]. مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، الجزء ٤، المنشورات الحقوقيَّة/صادر، ص ٤١٢٤.

إنَّ إسباغ الصفة القضائيَّة على أعمال هيئة أو لجنة عَهَد إليها المُشترِع الفَصْل في نزاع مُعيَّن، يَفترِض أنْ يكون اختصاص هذه اللجنة مُحدَّداً بالقانون من نحوٍ أول، وأنْ يتأمَّن لأعضائها الضمانات من نحوٍ ثان، وأنْ تُحاط أعمالها بالضمانات الرئيسيَّة للتقاضي من نحوٍ ثالث.

لكن هل هذا كلّ ما يُقال في موضوع «اللجنة ذات الصفة القضائيَّة» التي أنشأها قانون الإيجارات الجديد؟ وهل يَستطيع مَقال أنْ يضمَّ بين أسطره وجوه مسألة تتصدَّر المسائل التي يتمّ التصدِّي لها بصورة مباشرة أو غير مباشرة في هذه الحقبة الزمنيَّة التي يكثُر الحديث فيها عن العدالة الاجتماعيَّة والمُساواة؟ وهل أنَّ ثمَّةَ نظاماً – نظاماً عالميّاً – يدَّعي اليوم احتكار هذا التوجُّه ومُراقبة السلطة التشريعيَّة للقول إنْ كانت قوانيها المُتباينة في فلسفتها تَبْتَعِد أو تَقْتَرِب من مفهوم الأمان التشريعي في حقل قانون الإيجار؟ وما هو مقدار الذاتيَّة ومقدار الموضوعيَّة، ومقدار الظرفيَّة العارِضة ومقدار الثوابت الراسِخة، في هذا المفهوم؟ وما هي الصيغة أو المعايير الضروريَّة لقيام قدر من التوازن بين حقيْ الملكيَّة والسكن (أي حق تمتُّع المالِك بملكه وحق المُستأجِر بالسكن)؟ وما المقصود بِ «أنَّ على السلطة الاشتراعية التوفيق في التشريعات بين الحق بالملكية والحق بالسكن، وذلك من خلال عدالة متوازنة قد لا تخلو من ثغرات وشوائب في وسائلها وتطبيقاتها»[٨٣]؟ وما هي ضمانة ملاءة الصندوق الخاص المُنشأ للإيجارات السكنيَّة المشمولة بأحكام القانون الجديد؟ وهل من مُساواة مُمكنة بين المُستأجِرين القُدامى المُخاطبين بقانون الإيجار الجديد وغيرهم من المُستأجِرين؟ وهل بالإمكان الإبتعاد عن النظرة الليبيراليَّة وإضفاء الطابع الاشتراكي على حق المُلكيَّة (Socialisation du droit de propriété)[٨٤] في لبنان؟ وهل بمُستطاعنا فصله عن جذوره التاريخيَّة واعتبار أنَّه ربيب الدولة الحديثة من دون سواها؟ وماذا عن تنظيم بدلات الإيجار لتتناسب مع مداخيل المواطنين؟ وهل يصحّ أنْ نَتجاهل تجارب راشدة وعقوداً رائدة حَملها التُراث الدستوري اللبناني، ومثالها قرار المجلس الدستوري رقم

---

٨٣. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٦.

٨٤. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع كتاب:

- J. Rochfeld, *Les grandes notions de droit privé*, Themis, PUF, 2011.

٢ تاريخ ٢٠٠١/٠٥/١٠، وفيه أنَّه «وبما أنَّ المصلحة العليا يُمكنها أنْ تُبرِّر أي قيد لحق الملكية، حتَّى فيما يتعلَّق بالمواطنين أنفسهم، على الرغم أنَّ حق الملكية في هذه الحالة هو حق مُصان دستورياً»[٨٥]، وفيه كذلك أنَّ المجلس «تَحقَّق من توافُر المصلحة العليا في أهداف هذا التشريع»[٨٦]... هل يَصحّ تجاهُل كلّ ذلك؟ وإلى أيّ مدى سينتصر المفهوم عَيْنه على مفاهيم أُخرى تُقدِّم مصلحة الإنسان الفَرْد على مصلحة المجتمع، ودواعي الحرِّية على دواعي «رَسْم السياسات ووضع القوانين الآيلة إلى تحقيق هذا الهدف [أي توفير المسكن للمواطن] وعدم الإكتفاء بوضع قانون يُنظِّم العلاقة بين المؤجِّر والمُستأجِر»[٨٧]؟

طَرَحْنا بعض الأسئلة في سياق البحث، وها نحن ننتهي إلى أسئلة أُخرى، تَسْتأهِل، على ما نَعتقد، بحثاً خاصاً مُعمَّقاً.

يتحصَّل من هذا البحث أنَّ المجلس الدستوري اللبناني لا يستطيع التَّغاضي عن اجتهاداته المُستقِرَّة، وإنْ حاول أحياناً تلطيفَ النصوص القانونيَّة الوضعيَّة للتخفيفَ من حِدَّتها أو وَقْعِها قدر المستطاع. فالمجلس الدستوري لا يُشرِّع وإنْ اجتهد تارةً، ولا يحمل وِزْرَ الجمود القانوني إلاّ بمقدار ما يَسمح له المنطقُ والمرونةُ بفتح النصّ على آفاق جديدة تارةً أخرى.

هنا فإنَّ جزءاً كبيراً من المسؤوليَّة يُلقى على عاتق المُشترِع الذي قد يستحثُّه المجلس الدستوري، في بعض الحالات، على إعادة النظر في القوانين، في سبيل مُواكبة العصر وإصدار المُفيد من التشريعات الوضعيَّة وإرساء دولة الحق والقانون[٨٨].

---

[٨٥]. المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠١/٢ الصادر في ٢٠٠١/٠٥/١٠، مذكور سابقاً، ص ١٥٦.

[٨٦]. المرجع ذاته، ص ١٥٧.

[٨٧]. قرار المجلس الدستوري ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٠٨/٦، مذكور سابقاً، ص ٦.

[٨٨]. لمزيد من المعلومات حول موضوع دولة القانون ودولة الحق، راجع بحث: د.عصام سليمان عن «العدالة الدستوريّة وحكم القانون: رؤية إصلاحيّة في ضوء التحوّلات العربيّة»، في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١١، ص ٤٥–٤٧. وكذلك الكتب التالية:

– العميد الدكتور أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون: دراسة مُقارنة، المؤسَّسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٢، ص ٥٥–١١١.

- Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Montchrestien, Clefs/Politique, 1992, pp. 77-126.

يتحصَّل من هذا البحث أخيراً أنَّ كُلّ قانونٍ لا يتهيّأ لمواجهة الغد، هو قانون ناقص. وأنَّ كُلّ قانونٍ لا يُدارُ عن طريق لجان تتمتَّع بحرِّية المُبادرة ويُطبِّقُهُ رجالٌ ذوو مواهبَ وخبرات وبصائرَ نافذة، هو قانونٌ مُتعثِّر. وأنَّ كُلّ قانونٍ يُغالي في الانتصار للرقم ولا ينشُدُ العدل هو قانون جائِر.

ما أنجزناه، في سياق البحث، هو إسهام مُتواضع في نقل موضوع «اللجنة ذات الصفة القضائيَّة» إلى دائرة الضوء؛ وأنَّ كلّ ما طُرِح هو قابِل للمُناقشة، وللبلورة، وللتطوير.

موانع الانتخاب لرئاسة الجمهورية وفقا" للمادة ٤٩ من الدستور والطعن بانتخاب رئيس الجمهورية أمام المجلس الدستوري

الدكتور وليد عبلا
أستاذ في القانون الدستوري

خلال مناقشة المجلس التمثيلي[١] في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢١ أيار ١٩٢٦ لنص المادة ٤٩ من مشروع الدستور المعروض عليه، اقترح عضوا المجلس جورج تابت وعمر الداعوق اضافة عبارة:

"ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن قد ولد لبنانيا" وحافظ على هذه الجنسية". الا أن هذا الاقتراح لم يحظ بتأييد غالبية اعضاء المجلس بل ان البعض منهم عارضه بشدة. وبعد مداولات مُستفيضة استقر رأي الاكثرية على الصيغة الآتية : " ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزًا على الشروط التي تؤهله للنيابة"[٢]. وبذلك يكون المجلس قد فرض شرط حيازة الجنسية اللبنانية بطريقة غير مباشرة لان هذا الشرط منصوص عليه في قانون انتخاب اعضاء المجلس الذي كان معمولاً به عند مناقشة مشروع الدستور واقراره (وهو

[١]. انتخب المجلس التمثيلي في تموز ١٩٢٥ وفقا" للقرار ١٣٠٧ تاريخ ٨ آذار ١٩٢٢ وكان يتألف من ٣٠ عضوًا ١٠ موارنة و٦ سنة و٤ شيعة و٤ روم ارثوذكس و٢ دروز و ١ روم كاثوليك و ١ أقليات.

[٢]. محضر جلسة المجلس التمثيلي بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢١، محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦ – ١٩٩٥، اعداد أحمد زين وماجد ماجد، بيروت ١٩٩٥، ص ٥٠ وما يليها.

القرار ١٣٠٧ الصادر في ٨ آذار ١٩٢٢ عن المفوض السامي بالوكالة روبير دوكيه و ظلّ معمولا" به مع تعديلاته حتى عام ١٩٤٣)[٣].

ان العبارة التي اعتمدها المجلس التمثيلي والمذكورة اعلاه تستدعي ابداء ملاحظتين. الملاحظة الاولى هي ان الدستور لم يحدد بصورة مباشرة الشروط الواجب توفرها في الشخص الذي يمكن انتخابه رئيسا" للجمهورية بل ترك أمر تحديدها لقانون انتخاب اعضاء المجلس النيابي واكتفى بأن وضع قاعدة عامة وهي انه لايجوز ان ينتخب لرئاسة الجمهورية من لا يمكن انتخابه عضوا" في المجلس النيابي، اي من لا يملك الشروط التي تؤهله لعضوية المجلس. ولكن لا يشترط فيه ان يكون عضوا" في المجلس[٤].

الملاحظ الثانية والاهم هي ان الشروط المؤهلة لرئاسة الجمهورية محددة في قانون انتخاب اعضاء المجلس النيابي وليس في الدستور، أي انها شروط قانونية وليست شروطا" دستورية. وبالتالي يمكن ان تعدّل تبعا" لتعديل الشروط المطلوبة للنيابة بموجب قوانين الانتخابات النيابية. على سبيل المثال: قبل ١٩٥٠ لم تكن القوانين الانتخابية لتميّز بين اللبناني بالمولد واللبناني بالتجنس، واول قانون انتخاب ميّز بينهما كان القانون الصادر في ١٠ آب ١٩٥٠(جرت على اساسه انتخابات ١٩٥١) الذي فرض على المرشح المجنس لبنانيا" ان يكون قد انقضى خمس سنوات على صدور مرسوم تجنيسه. ومع قانون الانتخابات النيابية الذي صدر في ٢٤ نيسان ١٩٥٧(جرت على أساسه انتخابات ١٩٥٧) اصبحت هذه المدة – التي توصف بأنها مدة " اختبار وطني" – عشر سنوات. هذا يعني ان اللبناني بالتجنس لايمكن انتخابه رئيسا"

---

[٣]. كان القرار ١٣٠٧ يتعلق بانتخاب أعضاء المجالس النيابية. اما الشروط الواجب توفرها في اعضاء مجلس الشيوخ فكانت محددة في المادة ٢٣ من الدستور. هذا مع العلم بانه لم يتم انتخاب اي مجلس للشيوخ لان المجلس الاول عيّنه المفوض السامي استنادا" الى المادة ٩٨ من الدستور، و ما لبث أن ألغي هذا المجلس بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٢٧.

[٤]. من أصل اثني عشر رئيسا" للجمهورية جرى انتخابهم من ١٩٤٣ الى الآن، ستة رؤساء فقط كانوا نوابا" عند انتخابهم وهم: بشارة الخوري(١٩٤٣) وكميل شمعون(١٩٥٨) و سليمان فرنجية(١٩٧٠) وأمين الجميل (١٩٨٢) ورينه معوض (١٩٨٩) و الياس الهراوي (١٩٨٩).

للجمهورية الا بعد انقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه. وكل تعديل يأتي به قانون الانتخابات على الشروط المؤهلة للنيابة، وبالتالي لرئاسة الجمهورية، يطبّق فور صدوره[٥] .

في ١٩٩٠ جرى تعديل المادة ٤٩ (بموجب القانون الدستوري الذي صدر في ٢١ /١٩٩٠/٩) تنفيذا" لوثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف ١٩٨٩)، فأدخلت عليها بالنسبة للشروط المؤهلة لرئاسة الجمهورية عبارة : "وغير المانعة لاهلية الترشيح "، بحيث أصبح نص المادة ٤٩(فقرة ٢) على الشكل الآتي: " ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا" على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لاهلية الترشيح ". كما اضيفت الى المادة ٤٩ فقرة ثالثة جديدة هذا نصّها : " كما انه لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الاولى، وما يعادلها في جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الاشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعليا" عن وظيفتهم او تاريخ احالتهم على التقاعد "[٦].

نتناول في القسم الاول الشروط المانعة من الانتخاب لرئاسة الجمهورية وفقا" للمادة ٤٩ (المعدلة) من الدستور. على ان نخصص القسم الثاني لموضوع الطعن في انتخاب رئيس الجمهورية امام المجلس الدستوري، وهو من الاصلاحات المهمة التي جاء بها التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ المار ذكره.

---

[٥]. قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ١٩٥١/٤/٢٠، رباط/الدولة اللبنانية (وزارة الداخلية)، في **النشرة القضائية**، ١٩٥١.

[٦]. أحيلت الفقرة ٣ من المادة ٤٩ الى مجلس النواب بموجب مشروع قانون دستوري خاص ملحق بالمشروع الدستوري المحال بالمرسوم رقم ٢٠٢ تاريخ ١٩٩٠/٤/٣٠ الرامي الى "اجراء بعض التعديلات الدستورية على الدستور اللبناني تنفيذا" لوثيقة الوفاق الوطني". أنظر محاضر مناقشات الدستور اللبناني و تعديلاته، مرجع سابق، ص ٣١١ و ٣١٢

١
الشروط المانعة من الانتخاب

نصت قوانين الانتخاب النيابية المتعاقبة، من عهد الانتداب الى قانون الانتخاب الحالي (القانون رقم ٢٥ تاريخ ٨ تشرين الاول ٢٠٠٨)، على فئتين من الشروط بالنسبة للمرشحين لعضوية مجلس النواب : الشروط المتعلقة بالاهلية للنيابة والاسباب المانعة من الترشيح.

الشروط المتعلقة بالاهلية النيابية هي الشروط الواجب توافرها في شخص المرشح ليتمكن من الترشح لعضوية مجلس النواب. لذا، يمكن وصفها بالشروط الايجابية. هذه الشروط كما حددتها قوانين الانتخاب هي : ان يكون المرشح لبنانيا" مقيدا" في قائمة الناخبين، متمتعا" بحقوقه المدنية والسياسية، متعلما"، ولا يجوز للمجنس لبنانيا" ان يترشح الا بعد انقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه (المادة ٨ من القانون رقم ٢٥ /٢٠٠٨ المذكور اعلاه). وعليه، لايجوز ان ينتخب لعضوية المجلس النيابي وبالتالي لرئاسة الجمهورية الا من توافرت فيه هذه الشروط مجتمعة.

اما الاسباب المانعة من الترشح للانتخابات فهي تتعلق بالوضع الوظيفي لبعض الاشخاص اذ منعت قوانين الانتخابات النيابية شاغلي وظائف معينة في القطاع العام او القائمين بخدمة عامة من الترشح للانتخابات النيابية طوال مدة قيامهم بوظائفهم وخلال فترة زمنية تلي تاريخ استقالاتهم وانقطاعهم فعليا" عن الوظيفة او احالتهم على التقاعد. الا ان هذا المنع ظرفي ومرتبط بالوظيفة العامة او الخدمة التي يقوم بها هؤلاء الاشخاص وتزول بزوال علتها اي بانتهاء العلاقة الوظيفية. لذا، ينبغي عدم الخلط بين شروط الاهلية للنيابة وموانع الترشيح للانتخابات النيابية التي تمنع بعض الاشخاص من ممارسة حقهم في الترشح للانتخابات النيابية بسبب ارتباطهم الوظيفي على الرغم من أن شروط الاهلية للنيابة متوافرة فيهم.

يتبين مما ورد أعلاه ان المنع من الترشح للانتخابات يطال شريحة واسعة من الموظفين في جميع ادارات الدولة ومؤسساتها العامة والقائمين بخدمة عامة. كما ان المنع جاء مطلقا"، بمعنى ان القانون يمنع الاشخاص المذكورين في المادتين ٩و١٠ منه من حق الترشح في جميع الدوائر الانتخابية وليس فقط في الدوائر الداخلة في نطاق اختصاص وظيفتهم المكاني. قانون الانتخابات الحالي لا يُميّز بين الذين تتناول صلاحياتهم الوظيفية الاراضي اللبنانية كافة (كالمدراء العامين مثلا") والذين تقتصر صلاحياتهم على منطقة جغرافية محددة (المحافظ أو القائمقام) لان المادة ١٠ منه شملت جميع الموظفين من الفئتين الاولى والثانية بدون استثناء وهو من هذه الناحية اكثر تشددا" من بعض القوانين السابقة. لكن، تجدر الاشارة الى أن الفقرة ٢ من المادة ١٠ نصت صراحة على أن الاستقالة من أجل الترشح للانتخابات النيابية تعتبر مقبولة حكما" من تاريخ تقديمها وانقطاع اصحابها فعليا" عن العمل. جاء هذا النص تطبيقا" لقرار المجلس الدستوري رقم ١٥ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧(نعمان/صعب) الذي اعتبر ان تقديم الاستقالة هو الشرط الذي فرضه قانون الانتخابات على هؤلاء الموظفين وليس بتّها لأن القول بعكس ذلك يؤدي الى جعل حق الموظف في الترشح، وهو حق دستوري، متوقفا" على ارادة المرجع المختص بقبول الاستقالة.

اما المبرر لمنع العسكريين وبعض الفئات من الموظفين والقائمين بخدمة عامة من الترشح للانتخابات النيابية ما لم يقدموا استقالتهم او يحالوا على التقاعد قبل مدة معينة من موعد الانتخابات فهو، بالنسبة للعسكريين، الابقاء على مؤسسة الجيش وسائر المؤسسات الامنية الاخرى في منأى عن السياسة وابعاد افرادها عن التعاطي في الشؤون الحزبية والسياسية. لذا، جاء المنع مطلقًا بحيث شمل جميع العسكريين من جميع الفئات وايًا تكن رتبتهم او المركز الذي يشغلونه. وبالنسبة للقضاة وبقية الموظفين المدنيين والقائمين بخدمة عامة، فالهدف هو الحؤول دون استغلال هؤلاء الاشخاص لمواقعهم الوظيفية وصفتهم الرسمية للحصول على تأييد الناخبين. السماح لهم بخوض الانتخابات النيابية وهم في الوظيفة يتيح لهم المجال لتسخير الوظيفة العامة لخدمة مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة وربما ايضًا ممارسة الضغوط على الناخبين، فضلاً عن انه يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

ذكرنا أعلاه ان المادة ٤٩ من الدستور كانت تنص عند صدوره على انه "لا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزًا على الشروط التي تؤهله للنيابة". ومع ان هذا النص واضح في ظاهره فقد أثار جدلاً فقهيًا في آواخر الستينات من القرن الماضي وتباينت الآراء حول تفسيره الى ان جرى تعديل المادة ٤٩ في العام ١٩٩٠ كما أسلفنا. سنحاول فيما يأتي القاء الضوء على موانع الانتخاب لرئاسة الجمهورية وفق احكام الفقرتين الثانية و الثالثة (الجديدة) من المادة ٤٩ من الدستور.

اولاً – موانع الانتخاب وفق الفقرة الثانية من المادة ٤٩

على الرغم من ان التباين في الآراء الذي أثارته عبارة "ما لم يكن حائزا" على الشروط التي تؤهله للنيابة" الواردة في المادة ٤٩ لم يعد مطروحا" اليوم بعد اضافة عبارة "وغير المانعة لاهلية الترشيح"، من المفيد التوقف عنده لان اصداءه ما زالت تتردد حتى الآن في الادبيات القانونية عندما يتعلق الامر بدستورية انتخاب عدد من رؤساء الجمهورية السابقين الذين كانوا يشغلون عند انتخابهم مناصب عليا في الدولة. ثم ان توضيح التفسير الذي اعطي للمادة ٤٩ قبل تعديلها في العام ١٩٩٠ يساعد على فهم مضمون الفقرة الثانية الحالية من هذه المادة.

١. معنى عبارة "الشروط المؤهلة للنيابة": لم تثر عبارة "الشروط المؤهلة للنيابة" اي نقاش او خلاف حول تطبيقها الى ان نشرت جريدة **النهار** في عددها بتاريخ ١٩٦٩/١٢/١٩ (ص ٣) تحت عنوان "جدل قانوني حول استقالة الموظف المرشح لرئاسة الجمهورية" رأيين على طرفي نقيض حول هذه المسألة، الاول للدكتور ادمون رباط والثاني للاستاذ أنيس صالح.

بحسب رأي الدكتور رباط، ان المطلوب من المرشح لرئاسة الجمهورية هو ان يجمع الشروط المؤهلة للنيابة بشقيها الايجابي و السلبي، اي ان يكون متمتعًا بالأهلية وفقًا للمادة ٦ من قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب (الصادر في ١٩٦٠/٤/٢٦) وان لا يكون هناك اي مانع من موانع الترشيح المنصوص عليها في المادتين ٢٨ و ٣٠ من القانون نفسه (وهذه المواد مشابهة للمواد ٨ و ٩ و ١٠ من القانون الحالي رقم ٢٠٠٨/٢٥). المادة ٦ حددت

الشروط الايجابية للترشيح والمادتان ٢٨ و ٣٠ نصتا على الشروط المانعة من الترشيح، "ولا يبدو من المنطق، يقول الدكتور رباط، تطبيق الشروط الايجابية واهمال الشروط المانعة من انتخاب رئيس الجمهورية ".

تأسيسًا على التفسير المذكور، اعتبر الدكتور رباط ان انتخاب أول رئيس للجمهورية، شارل دباس، في عام ١٩٢٦ وكان مدير العدلية يوم انتخابه، مخالفًا للمادة ٤٩ من الدستور "الا ان احدًا لم يتنبه الى هذه النقطة الدستورية يومذاك وقد كان الدستور جديدًا على حد قوله. ويضيف الدكتور رباط: "كما ان انتخاب اللواء فؤاد شهاب قائد الجيش في عام ١٩٥٨ كان ايضًا مخالفًا للدستور "وقد تم في ظروف استثنائية وفي وقت كانت البلاد تحتاج الى منقذ ولم يكن المجال مجال البحث في النصوص الدستورية. لكن هذا لا يمنع القول ان المخالفة الدستورية وقعت بانتخاب كل من الرئيس شارل دباس والرئيس فؤاد شهاب لرئاسة الجمهورية ". وأكد الدكتور رباط فيما بعد رأيه هذا في مؤلفه **الوسيط في القانون الدستوري** (الذي صدر باللغة العربية عام ١٩٧٠).

اما الاستاذ أنيس صالح (وهو قاض ومدير عام سابق لوزارة العدل) فكان له تفسير آخر مخالف تماما" لرأي الدكتور رباط مفاده ان موانع الترشيح المنصوص عليها في المادتين ٢٨ و ٣٠ من قانون الانتخاب لا تدخل ضمن نطاق المادة ٤٩ من الدستور لانها من الشروط المرتبطة ارتباطًا وثيقًا بانتخاب أعضاء المجلس النيابي وحدهم، اي انها تتعلق بأصول الترشيح للنيابة. ولا يمكن اطلاقًا التوسع في تطبيقها على المرشحين لرئاسة الجمهورية "لان في هذا التطبيق، برأي الاستاذ صالح، مخالفة لمبدأ التفسير الحصري المستوجب التطبيق هنا". واستنادا" الى هذا التفسير للمادة ٤٩، اعتبر الاستاذ صالح، خلافًا لما ذهب اليه الدكتور رباط، ان انتخاب مدير العدلية شارل دباس رئيسًا للجمهورية لم يكن مخالفًا للدستور(وينطبق هذا التفسير أيضًا على انتخاب قائد الجيش اللواء فؤاد شهاب في ١٩٥٨).

من المهم أن نشير – وهذا ما حملنا على التوقف عند مسألة تفسير المادة ٤٩ قبل تعديلها في العام ١٩٩٠ – الى ان الدكتور رباط عاد في مؤلفه القيّم باللغة الفرنسية **الدستور اللبناني، أصوله وأحكامه وتفسيرها** الذي صدر عام ١٩٨٢ عن رأيه السابق الوارد في مؤلفه باللغة العربية المذكور أعلاه، فكتب بتواضع رجل العلم انه بعد امعان النظر في المادة ٤٩ من

الدستور تبيّن له – خلافًا للرأي الذي كان قد أبداه في **الوسيط في القانون الدستوري** – ان الشروط المطلوبة في المادة ٤٩ لانتخاب رئيس الجمهورية تقتصر فقط على شروط الاهلية المنصوص عليها في المادة ٦ من قانون الانتخاب ولا تشمل الاسباب المانعة من الترشيح الواردة في المادتين ٢٨ و ٣٠ منه. نقتبس من كتابه الصادر باللغة الفرنسية المقطع الآتي :

« Qu`il nous soit permis de relever que dans notre *Traité de droit constitutionnel libanais* (en arabe),Beyrouth,1970,no 436,p.682, nous avions soutenu le point de vue contraire, à savoir que le candidat à la présidence doit réunir en sa personne tant les conditions d'éligibilité, prévues à l'article 6, que les conditions d'incompatibilité déterminées par les articles 28 et 30 de la loi électorale. Après mûre réflexion, il nous est apparu que ces deux situations sont juridiquement différenciées et que ce que requiert l'article 49, c'est simplement que le candidat réunisse en sa personne les conditions d'éligibilité prévues à l'article 6 de la loi électorale ».[7]

يخلص الدكتور رباط الى القول : وبناء" على هذا التفسير يكون انتخاب كل من شارل دباس سنة ١٩٢٦ واللواء فؤاد شهاب قائد الجيش سنة ١٩٥٨ والياس سركيس حاكم مصرف لبنان سنة ١٩٧٦ قد جرى وفقا" للدستور[٨]. وبذلك يكون قد التقى مع الاستاذ أنيس صالح حول تفسير واحد لعبارة "الشروط المؤهلة للنيابة"، وهو أن هذه العبارة لا تشمل موانع الترشيح للانتخابات النيابية. هذا التفسير هو، برأينا، التفسير الاصح.

ذلك أن الدستور لا ينص على آلية للترشيح لرئاسة الجمهورية كما هي الحال بالنسبة للانتخابات النيابية بل يترك للنواب حرية اختيار الشخص المناسب لهذا المنصب الرفيع واشترط فقط أن تتوافر فيه الشروط التي تؤهله لان يكون عضوًا في مجلس النواب. أما موانع الترشيح فهي تتعلق بانتخاب أعضاء المجلس النيابي بدون سواهم وتشكل قيدًا على حق الترشيح

---

[7]. Rabbath (E.), *La constitution libanaise, origines, textes et commentaires*, Beyrouth 1982 , p. 307, note 4.

[٨]. الرئيس الياس سركيس انتخب رئيسا" للجمهورية في ٨ أيار ١٩٧٦ وكان لايزال يشغل منصب حاكم مصرف لبنان ولم يصدر مرسوم قبول استقالته الا في حزيران ١٩٧٦. ولعل السبب يعود الى الظروف الامنية في البلاد اذ ان الرئيس فرنجية كان قد غادر القصر الجمهوري ولجأ الى ذوق مكايل.

للانتخابات النيابية بالنسبة للاشخاص المشمولين بأحكامها. كل قيد على ممارسة حق الترشيح للانتخابات، الذي هو حق دستوري، يجب ان يفسّر بصورة ضيقة ولا يجوز التوسع في تطبيقه[٩].

٢. اضافة عبارة "وغير المانعة لاهلية الترشيح": توقف النواب مليًا في الجلسة التي عقدها المجلس بتاريخ ١٩٩٠/٨/٢١، والتي كانت مُخصصة لتعديل الدستور تنفيذًا لوثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف)، عند عبارة "الشروط التي تؤهله للنيابة" الواردة في المادة ٤٩. وانتهى الامر بهم الى اضافة موانع الترشيح الى شروط الاهلية النيابية بحيث أصبح نص المادة ٤٩ (فقرة ٢) على الشكل الآتي: "و لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا" على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لاهلية الترشيح". وبهذا التعديل يكون المشرّع الدستوري قد أضاف الى شروط الاهلية للنيابة الشروط السلبية المانعة من الترشح للنيابة بسبب الوظيفة. هذا يعني أن الشخص الذي يراد انتخابه لرئاسة الجمهورية يجب أن يكون متمتعًا بالاهلية النيابية وأن لا يكون هناك مانع من موانع الترشيح المرتبطة بوضعه الوظيفي تحول دون ترشحه لعضوية مجلس النواب. أي ان المشرّع كرّس صراحة في العام ١٩٩٠ التفسير الذي كان الدكتور رباط قد اعطاه لعبارة "الشروط التي تؤهله للنيابة" و عاد عنه قبل حوالي ثلاثين عاما"! وعليه، ليس من الجائز انتخاب الاشخاص المذكورين في المادتين ٩ و ١٠ من قانون الانتخابات الحالي (القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥) لرئاسة الجمهورية مدة قيامهم بوظائفهم او مهامهم وخلال المهل التي تلي تاريخ انتهاء خدماتهم او تاريخ قبول استقالاتهم والمحددة في هاتين المادتين.

لم يقتصر التعديل الدستوري في عام ١٩٩٠ على تضمين المادة ٤٩، في فقرتها الثانية، العبارة المتعلقة بالشروط المانعة للترشيح التي تناولناها أعلاه، بل أضاف اليها فقرة ثالثة جديدة تشدد شروط انتخاب القضاة وموظفي الفئة الاولى لرئاسة الجمهورية.

ثانيًا – موانع الانتخاب وفقا" للفقرة الثالثة من المادة ٤٩

---

[٩]. قرار المجلس الدستوري الدستوري رقم ١٥ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ نعمان/صعب، الذي اعتبر أن حق الترشح للانتخابات النيابية حق دستوري.

تنص الفقرة الثالثة (الجديدة) من المادة ٤٩ على ما يأتي : "كما أنه لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الاولى وما يعادلها في جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الاشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامهم بوظائفهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعليًا عن وظيفتهم أو تاريخ احالتهم على التقاعد". فماذا تعني هذه الفقرة وما هو الهدف منها؟ وهل حققت عمليًا الهدف منها ؟ وهل من ضرورة للابقاء عليها خصوصًا بعد التفسير الذي أعطي لها؟

١. مضمون الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ والهدف منها: قبل أن نتطرق الى الهدف من اضافة الفقرة الثالثة المذكورة أعلاه، نود ابداء عدد من الملاحظات التي توضح مضمونها.

أ. ان الفقرة الثالثة لا تتناول شروط الاهلية النيابية التي تبقى واحدة بالنسبة لاي مرشح لرئاسة الجمهورية وخاضعة لاحكام قانون الانتخابات النيابية عملاً بالفقرة الثانية من المادة ٤٩. الا انها أخرجت من حكم هذا القانون، وبما يتعلق فقط بالشروط السلبية المانعة من الانتخاب، فئة من الموظفين منعت انتخابهم لرئاسة الجمهورية قبل انقضاء سنتين على تركهم الوظيفة العامة بالاستقالة او الاحالة على التقاعد. بذلك أصبح انتخاب الاشخاص المشمولين بالفقرة الثالثة لرئاسة الجمهورية خاضعًا مباشرة لاحكام هذا النص الدستوري الذي هو أكثر صرامة بالنسية لانقطاع العلاقة الوظيفية من قانون الانتخابات النيابية. كل موظف لا ينطبق عليه نص الفقرة الثالثة من الدستور يظل خاضعا" ، بما يتعلق بموانع الانتخاب لرئاسة الجمهورية ، لقانون الانتخابات النيابية.

ب. ان نص الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ جاء بصيغة مطلقة وجازمة بحيث يشمل جميع القضاة (في القضاء العدلي والاداري والمالي) أيًا تكن درجة القاضي أو المركز الذي يتولاه، وجميع موظفي الفئة الاولى وما يعادلها في جميع ادارات الدولة ومؤسساتها العامة وسائر الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام بدون استثناء، وفقًا لتصنيف الوظائف في الملاك الاداري العام وفي الملاكات الادارية الخاصة بكل مؤسسة عامة أو شخص معنوي خاضع للقانون العام. هؤلاء الاشخاص لا يمكن انتخابهم لمنصب الرئاسة الاولى أثناء قيامهم بوظيفتهم

وقبل انقضاء مدة سنتين على تركهم الوظيفة فعليًا بصرف النظر عن المدة التي ينص عليها قانون الانتخابات النيابية.

ج. تناولت الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ الموظفين المدنيين من قضاة واداريين وغيرهم، ولكنها لم تنص صراحة على العسكريين علمًا بأن قائد الجيش هو أول المستهدفين بهذه الفقرة كما سنبين لاحقًا. الا أن مجلس النواب اعتبر باجماع أعضائه وبدون نقاش أن منصب قائد الجيش يعادل وظيفة من الفئة الاولى ويخضع لاحكام الفقرة الثالثة المذكورة. والدليل، أن المجلس عندما أراد انتخاب قائد الجيش العماد اميل لحود رئيسا" للجمهورية في العام ١٩٩٨ خلفًا للرئيس الياس الهراوي، عمد الى تعديل المادة ٤٩ بأن أضاف اليها فقرة تنص على انه "لمرة واحدة وبصورة استثنائية يجوز انتخاب رئيس الجمهورية من القضاة أو موظفي الفئة الاولى وما يعادلها في جميع الادارات العامة..." (القانون الدستوري الرقم ٦٨٧ تاريخ ١٩٩٨/١٠/١٣). واذا كان المجلس قد تملص من احكام الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ عندما انتخب قائد الجيش العماد ميشال سليمان رئيسًا للجمهورية في العام ٢٠٠٨ خلفًا للرئيس لحود، فليس لان هذه الفقرة لاتشمل قائد الجيش، بل بحجة انها لا تطبّق في حال خلو سدة الرئاسة وفقًا للمادة ٧٤ من الدستور كما سيأتي بيانه بعد قليل.

واضح أن الفقرة الثالثة المذكورة ترمي الى تشديد شروط انتخاب القضاة وموظفي الفئة الاولى وما يعادلها لرئاسة الجمهورية. لكن السؤال الذي يطرح : ما هو الهدف من هذا التشديد الذي جاء شاملا" ومطلقا" بالنسبة لهؤلاء الاشخاص؟

بالعودة الى محضر جلسة تعديل الدستور في ١٩٩٠/٨/٢١ يتبين بصراحة أن القصد من اضافة الفقرة الثالثة الى المادة ٤٩ كان بالدرجة الاولى منع انتخاب قائد الجيش أوحاكم مصرف لبنان خلال قيامه بوظيفته وقبل انقضاء سنتين على تركه الوظيفة لان لكل منهما "امكانية توظيف مقدرات الدولة لخدمة مصالحه الخاصة من اجل وصوله الى رئاسة الجمهورية " في حين أنه "لايجوز لاحد على حساب الدولة أو على حساب المكلف اللبناني أن يعمل سياسة

لنفسه حتى يصل الى رئاسة الجمهورية " كما ورد على لسان رئيس مجلس النواب آنذاك في معرض مناقشة تعديل المادة ٤٩[١٠].

ما ورد على لسان رئيس المجلس في حينه بخصوص قائد الجيش وحاكم مصرف لبنان يبدو اليوم، مع توالي السنين، أن فيه الكثير من الغلو والمبالغة. لكن، ينبغي ألا تغرب عن البال الظروف السياسية التي كانت سائدة في البلاد عند تعديل الدستور. فقد كان العماد ميشال عون لا يزال يقيم في القصر الجمهوري في بعبدا (أخرج منه بقوة السلاح في ١٩٩٠/١٠/١٣) ويرفض الاعتراف بشرعية رئيس الجمهورية (الياس الهراوي) والحكومة الجديدة التي تشكلت (برئاسة سليم الحص)، وهي الحكومة الاولى بعد الطائف. كما أن الدورالمهم الذي مارسه حاكم مصرف لبنان (ادمون نعيم) على الصعيد المالي ابان انقسام بيروت الى منطقتين (غربية وشرقية وفق مصطلحات تلك الحقبة) وقيام حكومتين كل واحدة منهما تدعي الشرعية لنفسها، نبّه النواب الى مدى خطورة هذا المنصب والنفوذ الكبير الذي يتمتع به شاغله. ومع ذلك ، فان التعليل الذي أعطي لتبرير اضافة الفقرة الثالثة المذكورة لا يبدو بنظرنا مقنعا". كما أثبتت التجربة العملية ان هذه الفقرة لا فائدة منها اذ تم تجاوزها على أهون سبيل مرتين متتاليتين في غضون عقد من الزمن (في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨).

٢. الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ لا فائدة عملية منها: تبيّن مما أوردناه أعلاه أن الهدف الاساس من اضافة الفقرة الثالثة، التي تضيّق على انتخاب القضاة وموظفي الفئة الاولى وما يعادلها في مؤسسات الدولة واداراتها العامة لرئاسة الجمهورية، كان بالدرجة الاولى استبعاد انتخاب قائد الجيش أو حاكم مصرف لبنان أثناء قيامه بوظيفته وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالته أو احالته على التقاعد. الا أن هذه الفقرة لم تحقق الغاية المرجوة منها فضلا" عن أنها تسيء الى النظام والى النواب أنفسهم كما سنبيّن فيما يأتي.

---

[١٠]. محضر جلسة مجلس النواب تاريخ ١٩٩٠/٨/٢١ في: **محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦ – ١٩٩٥** ، مرجع سابق، ص ٣٥٥ وما يليها.

أ. ان رئيس الجمهورية ينتخب من النواب وليس من الشعب. فكيف لقاض أو لموظف في احدى الادارات العامة أو المؤسسات العامة مهما بلغت أهمية الوظيفة التي يشغلها أن يستغل "مقدرات الدولة لخدمة مصالحه الخاصة من أجل وصوله الى رئاسة الجمهورية " اللهم الا اذا كان المقصود تحديدا" التأثير على النواب أنفسهم، وفي هذه الحجة انتقاص من مقام النواب أنفسهم و تشكيك بصدقيتهم و"مناعتهم ". واذا كان هذا هو السبب، فلماذا يمنع انتخاب القاضي أو الموظف أيا" يكن ويسمح بانتخاب الوزير، وهل باستطاعة أي منهما أن يقدم للنواب "خدمات" أو "منافع" أهم من تلك التي بمقدور الوزير أن يقدمها لهم وبخاصّة الوزير الذي يتولى "وزارة خدماتية" ؟

ب. ان الدستور لا ينصّ على اجراءات للترشيح لمنصب الرئاسة الاولى، وبالتالي فان رئيس الجمهورية يختاره النواب بدون أن يكونوا مقيدين بلائحة مرشحين رسمية. من واجب النواب ألاّ يختاروا لهذا المنصب الا الشخص المشهود له بالكفاءة والنزاهة والمناقبية سواء أكان من موظفي الدولة أم من غيرهم ،لا من يستغل وظيفته لمآربه الخاصة. هذا، بالمبدأ، واجب وطني وأخلاقي عليهم !

ج. دلت التجربة العملية على أن الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ لا تشكّل عقبة أمام انتخاب قائد الجيش (أو أي موظف مدني) لرئاسة الجمهورية عندما يتم التوافق عليه بين رؤساء الكتل النيابية. رأينا في العام ١٩٩٨ كيف عدلت هذه الفقرة بسهولة "لمرة واحدة وبصورة استثنائية" لانتخاب قائد الجيش آنذاك (العماد اميل لحود) رئيسًا للجمهورية[١١]. وأكثر من ذلك، تجاوز النواب في العام ٢٠٠٨ أحكام الفقرة الثالثة لينتخبوا قائد الجيش (العماد ميشال سليمان) لرئاسة الجمهورية بدون اللجوء الى تعديل المادة ٤٩ استنادا" الى "فتوى" من رئيس المجلس تجيز لهم ذلك في حال خلو سدة الرئاسة. هذا مع العلم أنه في الحالتين لم يصل أي منهما الى الحكم عن طريق صرف النفوذ أو استغلال الوظيفة بل بفعل ظروف سياسية وأمنية، داخلية واقليمية (معروفة ولا مجال للخوض فيها) أدت الى التوافق على اختيارهما.

---

[١١]. وافق مجلس النواب بتاريخ ١٩٩٨/١٠/١٣ بأكثرية ١١٣ نائبا" ومعارضة ٤ نواب فقط على تعديل الفقرة الثالثة من المادة ٤٩. وأصدر رئيس الجمهورية هذا القانون وتم نشره في ملحق العدد ٢٦ من **الجريدة الرسمية** في اليوم ذاته، في ١٩٩٨/١٠/١٣ برقم ٦٨٧.

والتفسير الذي اعطي للفقرة الثالثة المذكورة يستدعي التوقف عنده والتساؤل عما اذا كان ثمة ضرورة للابقاء عليها.

٣. التفسير الذي أعطي للفقرة الثالثة من المادة ٤٩ عند خلو سدة الرئاسة: قبل أن نتناول التفسير الذي أعطي للفقرة الثالثة من المادة ٤٩ في حال كانت سدة الرئاسة شاغرة، لا بدّ من التذكير، ولو باختصار، بالظروف السياسية والامنية التي كانت سائدة في البلاد في العام ٢٠٠٨ وأدت الى التوافق على انتخاب قائد الجيش لرئاسة الجمهورية.

بعد أن انتهت ولاية الرئيس اميل لحود (في ٢٠٠٧/١١/٢٣) بدون أن يتوصل مجلس النواب الى انتخاب خلف له ضمن المهلة الدستورية المحددة في المادة ٧٣ من الدستور، بقيت سدة الرئاسة خالية طوال ستة أشهر. وعلى الرغم من أن رئيس المجلس ثابر، بعد انتهاء ولاية الرئيس لحود، على دعوة النواب الى جلسات متلاحقة لانتخاب رئيس للجمهورية وفقا" للمادة ٧٤ من الدستور[١٢]، لم يلتئم المجلس بسبب الانقسام السياسي الحاد الذي حال دون التوافق على مرشح يكون مقبولا" من الاطراف السياسية المتنازعة. وبعد أن انفجر الوضع الامني في ٧ أيار ٢٠٠٨ ، اجتمعت القيادات السياسية في الدوحة بدعوة من أمير دولة قطر وتوصلت الى اتفاق (في ٢١ أيار ٢٠٠٨) نص البند الاول منه على انتخاب قائد الجيش العماد ميشال سليمان رئيسا" للجمهورية. وتنفيذا" لهذا الاتفاق (المعروف باتفاق الدوحة)، اجتمع مجلس النواب في ٢٥ أيار وانتخب العماد سليمان بأكثرية ١١٨ صوتا"[١٣].

في مستهل جلسة الانتخاب طلب النائب بطرس حرب الكلام (وهو كان له عند تعديل الدستور في عام ١٩٩٠ القسط الاوفر في بلورة صيغة الفقرة ٣ من المادة ٤٩) ليسجل تحفظه على انتخاب قائد الجيش بدون تعديل المادة ٤٩ من الدستور لان في هذا الانتخاب مخالفة صريحة للفقرة الثالثة من هذه المادة. وأيده في ذلك النواب الرئيس حسين الحسيني ونائلة معوض وجورج عدوان (باسم كتلة نواب القوات اللبنانية). الا أن رئيس المجلس لم يأخذ بما أدلى به

---

١٢. أنظر بهذا الصدد مقالي: "دعوة مجلس النواب الى جلسة انتخاب رئيس الجمهورية"، **النهار**، ٢٠/٤/ ٢٠٠٧.

١٣. التأم المجلس بحضور كامل أعضائه البالغ عددهم يومذاك ١٢٧ نائبا"(بعد استشهاد النائب انطوان غانم).

هؤلاء النواب بحجة أن الانتخاب يتم وفقا" للمادة ٧٤ من الدستور وليس وفق المادة ٧٣ منه لان سدة الرئاسة خالية[١٤].

وكان رئيس المجلس قد أعلن عن رأيه حول تفسير الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ قبل ذلك ببضعة أشهر. بتاريخ ٢٨ /٢٠٠٧/١٢ صدر عن الامانة العامة لمجلس النواب بيان بتأجيل جلسة انتخاب رئيس الجمهورية الى يوم السبت في ٢٠٠٨/١/١٢ ،وقد جاء في البيان المذكور:

"ان للشغور بالوفاة أو الاستقالة أو بانتهاء الولاية المفاعيل ذاتها التي تعفي المرشح للرئاسة من شرط الاستقالة المسبقة، الامر الذي يوجب ابعاد أي فكرة لتعديل الدستور ".

واضح من المقطع الوارد أعلاه أن رئاسة مجلس النواب اعتبرت أن الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ لا تُطبق في حال كانت سدة الرئاسة خالية وفقا" للمادة ٧٤ من الدستور، أي بسبب الوفاة أو الاستقالة أو أيضا" عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بدون انتخاب رئيس بديل (كما هي الحال في الوقت الحاضر منذ انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان في ٢٥ أيار ٢٠١٤)، بل هي تطبق فقط في حال انتخاب رئيس الجمهورية في الموعد الدستوري المنصوص عليه في المادة ٧٣.

يكون الهدف من وراء التفسير المشار اليه استدراك المشكلة قبل وقوعها من خلال ايجاد مخرج عملي لعدم تعديل الدستور في حال قرر المجلس انتخاب قائد الجيش رئيسًا للجمهورية (وكان اسمه مطروحا" لهذا المنصب منذ انتهاء ولاية الرئيس لحود ويحظى بتأييد أكثر من جهة سياسية فاعلة). ذلك أن تعديل الدستور لا يمكن أن يحصل بمعزل عن الحكومة ودون مشاركتها (المادتان ٧٦ و ٧٧ من الدستور). وهذا ما كان يرفضه رئيس المجلس ونواب المعارضة الذين كانوا يعتبرون حكومة الرئيس فؤاد السنيورة يومذاك (وكانت قد تألفت بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩) "غير ميثاقية وغير دستورية وغير شرعية" منذ ٢٠٠٦/١١/١١، تاريخ استقالة الوزراء الشيعة منها. لكن ايًا تكن الغاية التي أملت التفسير المذكور لا يسعنا من الناحية الدستورية التسليم به للاسباب التي سنبينها فيما يأتي.

---

[١٤]. أجمع كبار الفقهاء الفرنسيون في الجمهورية الثالثة على أنه لا يجوز اعطاء الكلام في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لاي نائب لان المجلس يكون ملتئما" كهيئة انتخابية. هذا ما نصت عليه المادة ٧٥ من الدستور. انظر:
Pierre (Eugène), *Traité*, 1893,p. 311 ; Duguit (L.), *Traité*, t.4, 2e éd.1924 p. 560 ; Hauriou (M.), *Précis*, 1930, p. 125 ; Barthélemy et Duez, *Traité*, éd.1933, p.607.

أ. ان المادة ٤٩ تحدد الشروط التي يجب أن يستوفيها الشخص الذي يراد انتخابه لرئاسة الجمهورية. أضيفت الفقرة الثالثة اليها في العام ١٩٩٠ بهدف تشديد الشروط المفروضة على انتخاب القضاة و موظفي الفئة الاولى وما يعادلها "حرصًا على عدم تسييس الوظيفة وممارسة النفوذ الوظيفي في غير الصالح العام المجرد "كما ورد في الاسباب الموجبة لتعديل المادة ٤٩[١٥]. ولتحقيق هذا الهدف جاء نص الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ بصورة مطلقة و قاطعة كما سبق أن ذكرنا ومن دون استثناء أو تمييز بين الحالة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجمهورية وفقًا للمادة ٧٣ أو المادة ٧٤ من الدستور. فالفقرة الثالثة فرضت شرطًا اضافيًا عامًا ومطلقًا و "المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقم دليل التقيد نصًا ودلالةً (المادة ٦٤ من مجلة الاحكام العدلية).

ب. ان خلو سدة الرئاسة لأسباب غير متوقعة أو استثنائية واجراء الانتخابات الرئاسية وفقًا للمادة ٧٤ من الدستور لا يلغي أحكام الفقرة الثالثة من المادة ٤٩. ذلك أن انتخاب رئيس الجمهورية لا يتم بناءً على طلب ترشيح رسمي ضمن مهلة قانونية محددة تحت طائلة رفض الطلب، بعكس الترشيح للانتخابات النيابية الذي يخضع لمهل واجراءات قانونية ملزمة وتتولى وزارة الداخلية التدقيق في مدى انطباقه على أحكام القانون. النواب هم الذين يختارون الشخص الذي يريدون بدون أن يكونوا مقيدين بلائحة مرشحين رسمية ولا ضرورة حتى "لاعلان ترشيح" من صاحب العلاقة نفسه. لكن، على النواب ألا ينتخبوا الا الشخص الذي يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة ٤٩. الشرط الذي فرضته الفقرة الثالثة من هذه المادة هو في الواقع قيد على النواب أنفسهم يمنعهم من انتخاب بعض الاشخاص بسبب وضعهم الوظيفي وعليهم أن يتقيدوا بصرامة بأحكامها.

---

[١٥]. **محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦– ١٩٩٥**، مرجع سابق، ص ٣١١ و ما يليها.

ج. واستطرادًا، واذا سلمنا جدلاً بأن خلو سدة الرئاسة لسبب طارىء أو غير متوقع كالوفاة أو الاستقالة يعفي النواب من التقيد بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ ، فما الذي يبرر عدم تطبيق أحكام هذه الفقرة عندما ينجم خلو سدة الرئاسة عن عدم انتخاب رئيس للجمهورية ضمن المهلة الدستورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور؟ في هذه الحالة لم يحصل خلو الرئاسة بصورة مفاجئة وغير متوقعة تبرر الاعفاء من أحكام الفقرة الثالثة من المادة ٤٩. وهل يعقل مثلاً أن الشخص (وتحديدًا قائد الجيش) الذي لم يكن بالامكان انتخابه عملا" بأحكام الفقرة الثالثة المذكورة قبل انتهاء ولاية الرئيس اميل لحود في موعدها الدستوري المعروف سلفا" وهو ٢٠٠٧/١١/٢٣ (أنظر القانون الدستوري رقم ٢٠٠٤/٥٨٥) يصبح من الجائز انتخابه بعد انتهاء ولاية الرئيس لحود ولو انه لا يزال في الوظيفة ؟ (وهذا الامر ينطبق أيضا" على ولاية الرئيس ميشال سليمان التي انتهت في ٢٠١٤/٥/٢٥). ان هذا التفسير للفقرة الثالثة لا يستقيم مع المنطق القانوني السليم.

دلت التجربة (في العامين ١٩٩٨ و ٢٠٠٨) على أن الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ لم تحقق الغاية المرجوة ولا تشكل عائقًا أمام انتخاب أي موظف يتم التوافق عليه بين النواب. كما أن التفسير الذي اعتمد في العام ٢٠٠٨ يجعل تطبيق هذه الفقرة مبتورًا اذ يقتصر فقط على الحالة التي يتم فيها الانتخاب وفقا" للمادة ٧٣ من الدستور. واننا نتمنى على المجلس النيابي الكريم ضنا" بصدقية هذه المؤسسة وصونًا للدستور أن يعمد في أول مناسبة الى الغاء الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ كي لايجد نفسه مضطرًا في المستقبل الى مخالفة أحكام المادة ٤٩ مجددًا (كما فعل في العام ٢٠٠٨) أو الى تعديلها "لمرة واحدة وبصورة استثنائية"، وهذه بدعة لا مكان لها في دساتير الدول الديموقراطية.

٢

الطعن في الإنتخابات الرئاسية أمام المجلس الدستوري

من أهم الإصلاحات التي جاء بها اتفاق الطائف وأُدخلت على الدستور عند تعديله في العام ١٩٩٠، إنشاء مجلس دستوري لسد النقص الذي كان يعتري التشريع اللبناني في مجال الرقابة الدستورية. نصت المادة ١٩ المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ على انه " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". والمقصود بالانتخابات الرئاسية، انتخاب كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب[١٦].

إلا ان المشرّع الدستوري لم ينظم شروط الطعن في الانتخابات الرئاسية والنيابية أو في دستورية القوانين وإجراءاته واكتفى(في المادة ١٩ منه) بتحديد صلاحيات المجلس الدستوري وتعيين المراجع التي يحق لها الطعن أمام المجلس في دستورية القوانين. ترك تنظيم كل المسائل الأخرى وبخاصة تلك المتعلقة بكيفية تأليف المجلس وتنظيم عمله ومهل المراجعة وأصول تقديم المراجعات أمامه، على أهمية هذه المسائل، إلى القانون إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٩ من الدستور على أن " تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون". في حين أن الدستور الفرنسي الحالي، على سبيل المثال، خصص عند صدوره عام ١٩٥٨ للمجلس الدستوري ثماني مواد، من المادة ٥٦ الى المادة ٦٣، لتنظيم شؤون المجلس الاساسية. يا حبذا لو أن الدستور اللبناني حذا حذو الدستور الفرنسي ونص على بعض المسائل الجوهرية كتحديد عدد أعضاء المجلس والشروط الواجب توافرها فيهم وآلية تعيينهم ومدة ولايتهم والاكثرية المطلوبة لاتخاذ القرارات وما شابه ذلك لما كان صدر هذا الكم الكبير من القوانين بخصوص المجلس الدستوري والتي بلغت عشرة قوانين في غضون عشرين عامًا (بين

---

[١٦]. نصت وثيقة الوفاق الوطني على أن من صلاحيات المجلس الدستوري أيضًا تفسير الدستور. الا أن مجلس النواب رفض عند تعديل الدستور وبشبه اجماع منح المجلس الدستوري هذه الصلاحية التي اعتبرها من اختصاص مجلس النواب وحده. أنظر محضر جلسة مجلس النواب تاريخ ١٩٩٠/٨/٢١، **محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦-١٩٩٥**، مرجع سابق.

١٩٩٣/٧/١٤ – انشاء المجلس الدستوري
و ٢٠١٢/١١/٢٨ الغاء انهاء ولاية نصف أعضاء المجلس بالقرعة) وكل قانون منها يلغي أو يعدّل القانون الذي سبقه (وليس بالضرورة نحو الافضل)، ما يدل على عدم استقرار التشريع بالنسبة لهذه الهيئة الدستورية.

استناداً إلى المادة ١٩ الواردة أعلاه، صدر بتاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ القانون رقم ٢٥٠ وعنوانه "إنشاء المجلس الدستوري"[١٧] الذي نصت المادة ٢٣ منه على إجراءات الطعن في انتخابات رئاسة الجمهورية. عدّلت هذه المادة بالقانون رقم ١٥٠ الصادر في ١٩٩٩/١٠/٣٠. كما تناول النظام الداخلي للمجلس الصادر بالقانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧[١٨] "الأصول المتبعة في الطعون والنزاعات الناشئة عن الانتخابات الرئاسية" في المواد ٤١ إلى ٤٤ منه. من هي الجهة التي يحق لها الطعن في انتخابات رئاسة الجمهورية؟ وما هي إجراءات الطعن المتبعة أمام المجلس؟ وما هو مفعول القرار الذي يصدره المجلس بشأن المراجعة؟ هذا ما سنتناوله فيما يأتي قبل أن نتطرق في الختام الى المادة ٢٣
من قانون "انشاء المجلس الدستوري".

---

[١٧]. ان تسمية القانون رقم ٩٣/٢٥٠ " قانون انشاء المجلس الدستوري" هي، بنظرنا، تسمية غير دقيقة لان المجلس الدستوري أنشيء بموجب المادة ١٩ من الدستور. وكان الاصح أن يكون عنوانه مثلاً": " قانون تنظيم المجلس الدستوري و أصول تقديم المراجعات أمامه"، وذلك وفق التفويض المعطى للمشرّع في الفقرة الثانية من المادة ١٩. المجالس الدستورية (أو المحاكم الدستورية) تنشأ بموجب نص دستوري وليس بقانون عادي لتكون محصّنة وغير خاضعة، ان لجهة ديمومتها أو استقلاليتها، لمشيئة المجالس النيابية أي لتدخل السياسة في مسيرتها وعملها. لنا في القانون الرقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ (الذي أبطله المجلس الدستوري بقراره رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦) خير دليل على ضرورة تحصين المجلس الدستوري بمقتضى الدستور ذاته.

[١٨]. حل هذا النظام الداخلي (الصادر بموجب القانون القم ٢٠٠٠/٢٤٣) محل النظام الداخلي الصادر بموجب القانون الرقم ٥١٦ تاريخ ١٩٩٦/٦/٦. ألغت المادة ٦٢ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣ صراحة القانون الرقم ٩٦/٥١٦.

أولاً- الجهة التي يحق لها الطعن

للنواب وحدهم حق الطعن في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية على أن تقدم مراجعة الطعن من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل، أي من ٤٣ نائباً.

وتقدم مراجعة الطعن بموجب استدعاء موقع من النواب شخصياً فلا يجوز التوكيل من نائب إلى آخر ويوجه إلى رئاسة المجلس الدستوري. وهذه المراجعة معفاة من الرسوم والطوابع أيا" كانت. فهي مراجعة مجانية شأنها شأن المراجعات الأخرى التي تقدم إلى المجلس، أي مراجعة الطعن في دستورية القوانين ومراجعة الطعن في الانتخابات النيابية (المادة ١٦ من القانون ٩٣/٢٥٠).

يجب أن تتضمن مراجعة الطعن فضلاً عن أسماء النواب المعترضين على الانتخابات الرئاسية الأسباب التي تؤدي بنظرهم إلى إبطال الانتخاب. وتُرفق بالمراجعة أي وثيقة أو مستند تؤيد صحة الطعن. هذا مع العلم ان المجلس الدستوري غير مقيّد بالاسباب التي يدلي بها مقدمو الطعن وله أن يبني قراره على أسباب أخرى يثيرها من تلقاء ذاته.

تقدم المراجعة إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان نتائج الانتخابات (المادة ٢٣ من القانون ٩٣/٢٥٠). على سبيل المثال، أعلن رئيس مجلس النواب انتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية عند الساعة الخامسة والنصف من بعد ظهر يوم الاحد في ٢٥ آيار ٢٠٠٨. فبدأت من لحظة إعلان هذه النتيجة مهلة الطعن التي تنتهي عند الساعة الخامسة والنصف من اليوم التالي أي ٢٦ آيار. وكما يلاحظ فإن مهلة الطعن قصيرة جداً وقد لا يكون من السهل جمع تواقيع ثلث أعضاء المجلس خلال أربع وعشرين ساعة. ويبدو أن المشرّع أراد بذلك ألا تظل نتيجة الانتخاب معلقة مدة طويلة يحوم حول صحتها الشك ويكون لها انعكاسات سلبية على الوضع السياسي في البلاد وعلى الرئيس المنتخب شخصياً. وغني عن القول أن هذه المهلة هي مهلة اسقاط ولا يجوز تمديدها.

ثانيًا – الإجراءات أمام المجلس الدستوري

فور ورود مراجعة الطعن ينعقد المجلس الدستوري بدعوة من رئيسه في جلسة تبقى مفتوحة إلى أن يصدر القرار. علماً بأن المجلس لا يعتبر منعقداً بصورة أصولية إلا بحضور ثمانية أعضاء على الاقل.

بخلاف الطعن في صحة النيابة، لا يبلغ الطعن في الانتخابات الرئاسية لا إلى المطعون في صحة انتخابه ولا إلى أي مرجع رسمي آخر. ولا يصار إلى تعيين مقرر نظراً لقصر المدة التي على المجلس الدستوري أن يبت خلالها الطعن، بل يكبّ المجلس فوراً على دراسة الطعن وله أن يجري التحقيقات اللازمة بواسطة عضو أو أكثر من أعضائه[١٩]. لكن، تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه بمقتضى المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب " تتلف أوراق الانتخاب فور إعلان نتيجة الانتخاب" فلا يستطيع المجلس الدستوري والحالة هذه إجراء التدقيق في هذه الأوراق للتأكد من عددها وصحتها ومعاودة عملية الفرز إذا لزم الأمر. وبات من الضروري، بعد انشاء المجلس الدستوري، الغاء هذه المادة الموروثة عن أنظمة مجلس النواب القديمة. كما على المجلس أن يتحقق من تلقاء ذاته مما اذا كان الرئيس المنتخب مستوفيا" شروط الاهلية ولا يوجد ما يمنع انتخابه وفقًا للمادة ٤٩ من الدستور.

وعلى المجلس الدستوري أن يصدر قراره في مهلة ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ ورود المراجعة، والا اعتبر الانتخاب صحيحاً. وهو يصدر قراره في غرفة المذاكرة بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في الدورة الأولى وبالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه، أي ستة أعضاء، في الدورة الثانية (المادة ٤٢ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣).

يجب أن يشتمل قرار المجلس الدستوري على أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار القرار وأن يشير إلى الأوراق الأساسية في الملف وبيان النصوص الدستورية والقانونية أو المبادئ الدستورية العامة التي طبقها المجلس والحيثيات الواقعية والقانونية للقرار (المادة ٥٣ من

---

[١٩]. كانت المادة ٣٣ من القانون ٩٦/٥١٦ المذكور أعلاه تنص على أنه فور ورود مراجعة الطعن يعين رئيس المجلس الدستوري مقررا" أو أكثر لوضع تقرير في القضية. وبموجب المادة ٣٤ من القانون ذاته على المقرر أن يقدم تقريره رئيس المجلس خلال ٢٤ ساعة من تاريخ تعيينه.

القانون ٢٠٠٠/٢٤٣)، أي ان قرار المجلس الدستوري يجب أن يكون، شأنه شأن جميع قرارات المجلس، معللاً.

يوقع قرار المجلس الدستوري من الرئيس وجميع الأعضاء الحاضرين. وبمقتضى المادة ١٢ الجديدة من القانون ٩٣/٢٥٠ (التي حلت محل المادة ١٢ القديمة بموجب القانون ٢٠٠٨/٤٣) أصبح على العضو أو الأعضاء المخالفين تسجيل مخالفتهم في ذيل القرار ويوقعون عليها وتعتبر المخالفة جزءاً لا يتجزأ من القرار وتُنشر وتُبلغ معه. وهذه من أهم التعديلات التي تضمنها القانون ٢٠٠٨/٤٣ . فور صدور قرار المجلس يُبلغ هذا القرار بالطرق الإدارية إلى رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء وينشر في **الجريدة الرسمية** (المادة ٤٣ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣).

يتبين مما ورد أعلاه أن صلاحية المجلس الدستوري، بما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية، تقتصر على بتّ مراجعة الطعن في صحة الانتخاب فيما لو قدّم النواب مثل هذه المراجعة وليس له أي دور آخر في العملية الانتخابية، على عكس المجلس الدستوري الفرنسي مثلاً الذي يتمتع بصلاحيات استشارية وقضائية تمكنه من التدخل في الانتخابات الرئاسية قبل بدء العملية الانتخابية وفي أثنائها وبعد انتهائها. على سبيل المثال، فالمجلس الدستوري يبدي رأيه كهيئة استشارية، بناء على طلب الحكومة، بالنصوص التنظيمية للانتخابات الرئاسية قبل اجرائها، و هو الذي يعلن خلو سدة الرئاسة (في حال وقوع مانع يحول دون قيام رئيس الجمهوري بمهامه نهائيا" (م.٧ من الدستور)، وقد تجاوز المجلس هذه الحالة ليعلن خلو الرئاسة في حال استقالة الرئيس (١٩٦٩) أو وفاته (١٩٧٤))، و يضع لائحة المرشحين المقبولين للانتخابات الرئاسية بعد التثبت من توافر الشروط القانونية وينشرها في الجريدة الرسمية، ويراقب عمليات الاقتراع بواسطة مراقبين يرسلهم الى مراكز الاقتراع، ويشرف على فرز الاصوات ويعلن نتيجة الدورة الاولى ثم الدورة الثانية وبالتالي اسم المرشح الفائز بمنصب الرئاسة بعد أن يكون قد نظر بالاعتراضات المدوّنة على محاضر الاقتراع ، وله أن يبطل نتائج بعض أقلام الاقتراع أو العملية الانتخابية برمتها. والى ذلك فهو يملك صلاحية ارجاء موعد الانتخابات الرئاسية أو اعادة العملية الانتخابية في حال وفاة أحد المرشحين قبل الدورة الاولى أو الدورة الثانية (المادة ٧ المعدلة في ١٨ حزيران من الدستور). هذه الصلاحيات وغيرها تمكّن المجلس الدستوري من

الاشراف والتدخل في الانتخابات الرئاسية من البداية والى اعلان اسم الرئيس المنتخب. ولا شكّ أن انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة (التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢) هو الذي استوجب اعطاء المجلس الدستوري الفرنسي مثل هذه الصلاحيات الواسعة[٢٠].

ثالثًا – مفعول قرار المجلس

في حال أصدر المجلس قرارًا بقبول مراجعة الطعن في الشكل وفي الأساس وإبطال الانتخابات الرئاسية تعتبر هذه الانتخابات كأنها لم تكن (المادة ٤٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣). هذا القرار، شأنه شأن كل قرارات المجلس، مُبرم لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة ويتمتع بقوة القضية المحكمة وهو ملزم لجميع السلطات العامة (بما فيها مجلس النواب الذي انتخب رئيس الجمهورية) وللمراجع القضائية والإدارية (المادة ١٣ من القانون ٩٣/٢٥٠ والمادتان ٥١ و٥٢ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣).

من المهم أن نشير إلى أن القوة الملزمة لقرارات المجلس الدستوري تجاه السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية مستمدة من نصوص قانونية (أشرنا إليها أعلاه)، أي أنها مجرد قاعدة قانونية (ولا شيء يمنع مجلس النواب، ولو نظريًا، من الغائها بقانون). أما في فرنسا فإن القوة الملزمة لقرارات المجلس الدستوري منصوص عليها في الدستور (المادة ٦٢)، ما يعني أن لها قيمة دستورية فلا يمكن المس بها الا بتعديل الدستور.

ينجم عن ابطال الانتخابات الرئاسية، ان على مجلس النواب ان يلتئم مجددًا لاعادة الانتخاب. في هذه الحالة ينبغي التمييز بين وضعين. فاذا كان سبب الابطال ناجمًا عن عدم استيفاء الرئيس المنتخب للشروط المنصوص عليها في المادة ٤٩ من الدستور، وجب على مجلس النواب أن ينتخب شخصًا آخر للرئاسة. أما اذا كان مرد الابطال عيبًا في العملية الانتخابية، فلا شيء يمنع من اعادة انتخاب الشخص نفسه ما دام أنه يتمتع بالشروط المطلوبة

---

[٢٠]. لمزيد من التفاصيل:

Luchaire (F.) , *Le Conseil constitutionnel*, éd. Economica, 1980, p. 279 et s. ; Rousseau (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, éd. Montchrestien, 9e éd., 2010, p. 429 et s.

و لا يوجد نص قانوني يمنع اعادة انتخابه في مثل هذه الحالة. كما أن المجلس الدستوري لا يملك صلاحية منع اعادة انتخابه. تماما" مثل النائب الذي يقرر المجلس الدستوري ابطال نيابته فيمكنه أن يترشح فورا" للمقعد نفسه في الدائرة نفسها اذ لايوجد نص قانوني يمنعه من ذلك[٢١].

أما اذا رد المجلس الدستوري مراجعة الطعن في الشكل أو في الاساس أو اذا لم يقدم النواب مراجعة طعن خلال المهلة القانونية، يصبح انتخاب رئيس الجمهورية محصنًا دستوريًا. اذا ما تبين فيما بعد أن رئيس الجمهورية لم يكن حائزًا يوم انتخابه "على الشروط المؤهلة للنيابة وغير المانعة لاهلية الترشيح" كأن يعثر مثلاً على دليل يثبت أنه بتاريخ انتخابه لم يكن قد انقضى عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه أو كان محكومًا بحرمانه من الحقوق المدنية أو بحرمانه مؤبدًا من تولي الوظائف العمومية (المادة ٤ من القانون ٢٠٠٨/٢٥)، فلا يمكن في مثل هذه الحالة (وهي فرضية صعبة الحصول عمليًا ولكنها ليست مستحيلة) الطعن في الإنتخابات الرئاسية أمام المجلس الدستوري. كما لا يحق لمجلس النواب اقالته. السبيل الوحيد لعزله هو أن يتهمه مجلس النواب بخرق الدستور وارتكاب جرائم يعاقب عليها القانون (كتزوير مستندات تتعلق بوضعه أو كتم معلومات تحول دون انتخابه) وفقًا للمادة ٦٠ من الدستور واحالته للمحاكمة أمام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ لاصدار قرار باقالته، وهو المرجع الدستوري الوحيد الذي يحق له اتخاذ مثل هذا القرار.

رابعاً– بقاء مجلس النواب مجتمعاً

تنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠ على أن مجلس النواب يبقى منعقدًا كهيئة انتخابية لحين صدور قرار المجلس الدستوري بشأن الطعن في الإنتخابات الرئاسية. إن هذا النص هو، برأينا، مخالف للدستور ولا فائدة منه.

---

[٢١]. على أثر الانتخابات النيابية التي جرت في عام ١٩٩٦ أبطل المجلس الدستوري نيابة أربعة نواب بموجب أربعة قرارات اصدرها بتاريخ ١٩٩٧/٥/١٧. وقد ترشح ثلاثة منهم للانتخابات الفرعية التي جرت بناء على قرارات المجلس الدستوري و أعيد انتخابهم.

١. هو مخالف للدستور لأن مجلس النواب لا يمكنه أن يجتمع سواء كسلطة تشريعية أو كهيئة انتخابية إلا في المواعيد والحالات ووفق الإجراءات المحددة في الدستور، وكل اجتماع يعقده في غير المواعيد المحددة في الدستور يعتبر باطلاً حكماً ولا يعتد به و ذلك عملا" بالمادة ٣١ من الدستور التي تفرض قاعدة عامة بخصوص اجتماعات المجلس ينبغي التقيد بها. أضف إلى ذلك أن المجلس عندما يجتمع لانتخاب رئيس الجمهورية يكون هيئة انتخابية لها بمقتضى الدستور مهمة وحيدة ألا وهي انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٧٥).

فور إعلان انتخاب رئيس الجمهورية تنتهي مهمة الهيئة الانتخابية وينفرط عقدها لأنها تكون قد أدت وظيفتها. ولا يمكن لمجلس النواب، من الناحية الدستورية، أن يستعيد صفته ودوره كهيئة انتخابية استناداً إلى مراجعة طعن في صحّة انتخاب رئيس الجمهورية تقدم إلى المجلس الدستوري بعد ساعات من إعلان النتيجة وانتهاء دور مجلس النواب كهيئة انتخابية، خصوصًا وأن مراجعة الطعن هذه لا تبلغ بصورة رسمية لا إلى رئيس مجلس النواب ولا إلى هيئة مكتب المجلس أو الى النواب شخصياً و لا إلى أي مرجع رسمي آخر كي يأخذوا علما" بها. فالتئام المجلس مجدداً لا يمكن أن يتم إلا وفقاً للأصول والشروط المنصوص عليها في المادة ٧٣ و ٧٤ من الدستور، ولا يمكن للمادة ٢٣ المذكورة أن تعيد احياء الهيئة الانتخابية التي أدت مهمتها الدستورية. وعليه، لا يجوز لمجلس النواب أن ينعقد كهيئة ناخبة بعد إعلان نتيجة الانتخاب استناداً إلى نص قانوني لا يتفق وأحكام الدستور.

٢. وإلى كون المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠ مخالفة للدستور فهي غير ذات فائدة من الناحية العملية، لأنه في حال أبطل المجلس الدستوري الانتخابات الرئاسية موضوع الطعن تعتبر هذه الانتخابات كأنها لم تكن (المادة ٤٢ من القانون ٢٠٠٠/٢٤٣). وبالتالي، ينبغي أن يلتئم مجلس النواب من جديد لإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، وعندها نكون أمام حالة من حالتين. فاما أن ولاية الرئيس العامل لم تكن قد انتهت، فيلتئم المجلس وفقا" للمادة ٧٣ من الدستور. واما ان سدة الرئاسة خالية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو لان ولاية رئيس الجمهورية انتهت قبل أن يتوصل مجلس النواب الى انتخاب خلف له (كما حصل في العامين ١٩٨٨ و

٢٠٠٧ و كما هو الوضع في الوقت الحاضر)، وفي هذه الحالة على المجلس أن يلتئم لانتخاب رئيس للبلاد وفقًا للمادة ٧٤ من الدستور.

في الحالة الأولى، على رئيس مجلس النواب أن يدعو المجلس إلى جلسة لانتخاب رئيس للجمهورية عملاً بالصلاحية الدستورية المحفوظة له بموجب المادة ٧٣ وضمن المهلة المحددة فيها، وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس. على سبيل المثال، عندما استشهد الرئيس المنتخب بشير الجميل في ٩/١٤/ ١٩٨٢ ولم تكن ولاية الرئيس الياس سركيس قد انتهت أي انه لا يوجد شغور في سدة الرئاسة، عمد رئيس المجلس يومذاك إلى توجيه دعوة جديدة إلى النواب لانتخاب خلف للرئيس سركيس عملاً بأحكام المادة ٧٣.

أما في الحالة الثانية، أي في حال كانت سدة الرئاسة خالية لسبب من الاسباب التي ذكرناها أعلاه ، فإن المجلس يصبح في حالة انعقاد حكمي عملاً بأحكام المادة ٧٤. على رئيس مجلس النواب أن يبادر، بموجب صلاحيته الإدارية التنظيمية المستمدة من النظام الداخلي للمجلس، الى تعيين جلسة لانتخاب رئيس للبلاد. فإذا جرى انتخاب رئيس للجمهورية ثم أبطل المجلس الدستوري انتخاب الرئيس تصبح سدة الرئاسة من جديد خالية ومجلس النواب في حالة انعقاد حكمي وفقاً للمادة ٧٤.

في الحالتين المذكورتين أعلاه على رئيس مجلس النواب أن يدعو المجلس إلى جلسة لانتخاب رئيس للجمهورية، ولكل حالة منهما أحكامها الخاصة. أما إذا كان المقصود بنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠ هو أنه في حال صدور قرار عن المجلس الدستوري بإبطال الانتخابات الرئاسية يحق لمجلس النواب أن يجتمع ويعيد انتخاب رئيس الجمهورية لأنه في حالة انعقاد حكمي وجلسات الانتخاب مفتوحة ومستمرة استنادا" الى المادة ٢٣ المذكورة ، يكون هذا النص في غير محله الدستوري ولا قيمة له. المجلس لا يمكنه أن يلتئم، كهيئة انتخابية، بعد إبطال الانتخابات الرئاسية إلا وفق الإجراءات المنصوص عليها إما في المادة ٧٣ أو المادة ٧٤ من الدستور (حسب الحالة) وليس للمادة ٢٣ من القانون ٩٣/٢٥٠ أن تعدل في هذه الإجراءات أو أن تضيف إليها ما لا يتفق وأحكام المادتين ٧٣ و ٧٤ المذكورتين.

***

لا شك أن انشاء المجلس الدستوري ومنحه، فضلاً عن مهمته الرئيسة التي هي مراقبة دستورية القوانين، صلاحية بتّ صحة الانتخابات الرئاسية فضلا" عن صلاحية الفصل في صحة نيابة النواب التي كانت حكرا" على مجلس النواب (أنظر المادة ٣٠ من الدستور قبل تعديلها في العام ١٩٩٠)، خطوة متقدمة على طريق بناء دولة الحق والمؤسسات، ولو أن رقابة المجلس لا تأخذ مداها الا بعد تقديم مراجعة طعن اليه وفق الاصول (بهذا المعنى: قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦).

استطاع المجلس الدستوري في العقدين الماضيين، وبقدر ما سمحت له الظروف، القيام بمهمتين هي من ركائز النظام الديموقراطي أي: فرض احترام الدستور، وحماية حقوق المواطن وحرياته الاساسية. نأمل أن يصار في المستقبل الى تعزيز صلاحيات المجلس بحيث يتمكن من القيام بمهامه بشمولية أوسع وفعالية أكبر لينطبق عليه ما قاله الرئيس الفرنسي فاليري جيسكار دستان في العام ١٩٧٨ عن المجلس الدستوري الفرنسي: "بفضل المجلس الدستوري أصبحت فرنسا دولة الحق". وهذا القول يلتقي مع تعريف جورج غورفتش (عالم الاجتماع الفرنسي من أصل روسي) للديموقراطية: "ان الديموقراطية ليست حكم العدد، انها حكم القانون".

٥

القضاء الدستوري ومبدأ المساواة

الدكتورة ماري تريز عقل كورك

استاذة محاضرة في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية والكلية الحربية

" ....إذا كان لشخصين ذات القيمة ونفس الحقوق، لماذا لا يستحق نفس جهدهما في العمل ذات المكافأة ؟ ...إذا كنتم لا تستطيعون أن تثبتوا أن عدم المساواة طبيعي وحتمي مثل تنوع المناخ، أو أنه ناتج عن إتباع خيارات حرة قام بها الافراد المعنيون، ستكونون حينئذً منطقياً ملزمين بالإعتراف ان عدم المساواة هذا ظلم وجور... يمكنكم دائماً أن تجدوا أسباباً لعدم المساواة لأنه يوجد بعضها. يمكنكم أيضاً، أن تقدموا حججاً بطريقة مقنعة حول إستحالة تصور نظام إقتصادي عصري لا يوجد فيه عدم مساواة. ويمكنكم أيضاً أن تتسامحوا بالظلم بذريعة الضرورة ، ولكن لا يمكنكم إنكاره . هذا الوضوح محفوظ للنتيجة العملية في أن التخفيض المستمر لعدم المساواة هدف إلزامي لكل سياسة إنسانية، لانه حتى لو حدث أن كان عدم المساواة ضرورياً، فإنه لا يشكل مع هذا خيراً ويبقى شراً لا بد منه،وبالتالي كل ما يسمح بتقليص هذه الضرورة المؤسفة يمثل تقدم انسانياً ..."[١]

1. Jacques Généreux, *Le socialisme néomoderne ou l'avenir de la liberté*, Seuil, 2009, p.163 et s

ترجمة وتعليق الدكتور مطانيوس حبيب أستاذ في كلية الاقتصاد بجامعة دمشق.

لا نريد أن نخرج عن الموضوع ونبتعد عن الاطارالدستوري والقانوني" لمبدأ المساواة" ونتدخل في فروع العلوم الاخرى كتكوين الانسان الفرد وسلوك الجماعات الانسانية وتطورها ...علم الاجتماع ،علم الاقتصاد، علم الاخلاق، علم النفس وبيولوجيا الاعصاب، علم الاعراق.

إنتقل مبدأ المساواة من الاطار النظري الفكري الفلسفي إلى الاطار القانوني، وتطور هذا المبدأ في الشكل والمضمون من القاعدة العرفية الى القانونية وأخيراً الدستورية وانتقلنا إلى مرحلة جديدة حيث أصبح احترام مبدأ المساواة محكومًا بقواعد دستورية قانونية ولم يعد مجرد قواعد تشريعية عادية يمكن تبديلها وتعديلها وفقاً لمشيئة السلطات التشريعية ، وإنما لها القيمة الدستورية ما يعني احتلالها المقام الأول في التراتبية القانونية في الدولة وضرورة احترام السلطات في الدولة لما ورد فيها[٢] . وذهبت الدساتير الى ابعد من ذلك حيث ارتبطت فكرة صياغة الدساتير اصلاً ارتباطاً أساسياً بمبدأ المساواة.

تأكد ذلك من خلال ادراج المساواة والعدالة الاجتماعية ضمن المعايير العالمية الواجب اتباعها للعبور الى دولة الحق والمواطنية والمشاركة في المسألة العامة التي لم تعد تخص جماعة معينة.

مبدأ المساواة لم يعد امتيازاً او منحة من أحدٍ بل اضحى لجميع المواطنين وقد تم إنتزاعه عبر تاريخ طويل من النضال. جميع الثورات والانتفاضات التي قامت بها الشعوب ضد تعسف السلطات الحاكمة، كان من اهدافها انتزاع هذا الحق وتكريسه في نصوص دستورية وقانونية تكفل ممارستها وحمايتها. واضحى هذا المبدأ ضمانة مرتبطة بمفاهيم اخرى كمفهوم دولة الحق[٣] التي تعمل الانظمة السياسية على تدعيمه لاستقرار النظام الديمقراطي[٤].

---

[٢]. ضرورة انسجام القوانين في الدولة مع نصوصها وعدم إمكانية تعديلها إلاّ وفقا لأصول وشكليات معينة .

Hans Kelsen, *Théorie pure du Droit*, Dalloz, Paris, 1962.

[3]. Dans l'expression Etat de Droit, le mot Droit est plus important que le mot Etat : cela signifie qu'une hiérarchie impose le Droit à l'Etat en soumettant les gouvernants à des normes qui organisent leurs propres sanctions. Il en découle l'unique définition possible du Droit : un moyen de limiter la force, de canaliser le pouvoir en faisant intervenir dans l'univers de violence, la transcendance de l'impératif. L'Etat de Droit se trouve fondé et limité en un même moment par le respect de ces règles qui n'ont pas seulement un aspect technique, mais aussi et surtout moral. (Dominique Colas, *L'Etat de Droit*, PUF, 1987, p.242).

L’Etat de Droit, ne doit pas se contenter de respecter les règles il doit également veiller à ce que chaque personne physique ou morale soit à égalité devant la loi, qu'il s'agisse de défendre ou faire valoir ses Droits[5].

فلا يكفي ان تحترم في دولة الحق القوانين بل يجب ان تكون القوانين عادلة ومتساوية ومتناسقة مع الدستور.

فكرة المساواة ليست حديثة النشأة، إنّها موجودة منذ ان وجد الانسان وقبل ان تتكرس هذه الفكرة وتأخذ موقعها ضمن التشريعات القديمة وشكلت منطلقاً للعديد من المبادئ المتعلقة بحقوق الانسان الى ان اقـ تحمت دائرة القانون ودخلت دائرة التدوين وتبوّأت اعلى السلم القانوني اي الدستور فمعظم الدساتير المعاصرة تنص على مبدأ المساواة وعلى ضرورة احترامها.

الكلام على الرقابة الدستورية ومبدأ المساواة يدفعنا الى دراسة التطورالقانوني لهذا المبدأ بشكل عام ودور القضاء الدستوري بشكل خاص في ارساء مفاهيم جديدة لمبدأ المساواة (القسم الاول). ان مهمة المجلس الدستوري كحارس للحريات ولمبدأ المساواة تشكل ضمانة اساسية لرقابة دستورية فاعلة على القوانين المخالفة وفرض احترام الدستور (القسم الثاني) .

١

احترام مبدأ المساواة محكوم بقواعد ومبادئ دستورية

ارتبط مبدأ المساواة عبر العصور بكرامة الفرد ومفهوم المواطنة داخل الدولة حتى أضحى عنصراً اساسياً من عناصر الديمقراطية. فلا نستطيع أن نضفي على الدولة صفة

---

[4]. « Le régime de l'Etat de Droit est conçu dans l'intérêt des citoyens et a pour but spécial de les prémunir et de les défendre contre l'arbitraire des autorités étatiques" . Raymond Carre De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, Paris, Sirey, Tome I, 1920, p.488.

[5]. La règle de Droit est le produit des différents organes hiérarchisés sous l’autorité suprême de la Constitution, c’est-à-dire de l’Etat. C’est ainsi que l’Etat se trouve érigé en source première de la règle de Droit. (Eric Savaux, Jean-Luc Aubert, *Introduction au droit*, Sirey, 12e éd., 2008, pp.22-23).

دولة القانون ما لم تحقق مبدأ المساواة، وهذا ما حرصت على تحقيقه الدساتير الفرنسية المتعاقبة والدستور اللبناني.

أولاً: إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير

١. دسترة مبدأ المساواة والمساوة في الدستور الفرنسي: أعلن في فرنسا عن مبدأ المساواة للمرة الأولى في إعلان حقوق الانسان والمواطن عام ١٧٨٩. نصت المادة الاولى على ان *"...الناس يلدون أحرارا ويظلون أحراراً ومتساويين في الحقوق ..."*

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » (article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen [DDHC]).

بغية تحقيق هذا المبدأ، جاءت الدساتير لتكرسه في مقدماتها وضمن أحكامها، وقد تبنت مقدمة دستور ١٩٤٦ ما جاء في إعلان ١٧٨٩ وإن بأشكال ومظاهر متعددة ومختلفة منها :

"...–إن الفرنسيين متساوون، فلا ميزة لأحدهم على الآخر، إن من حيث العرق أو الدين أو المعتقدات.

–إن الفرنسيين متساوون من حيث الجنس، فللمرأة ذات الحقوق المعترف بها للرجل.

–إن الفرنسيين متساوون أمام الأعباء العامة الناجمة عن الكوارث ذات الطابع الوطني.

–إن الفرنسيين متساوون أولاداً وكهولاً، في التعليم، والإعداد المهني والثقافة ..." [٦]

أخذ دستور ١٩٤٦ بمبادئ إعلان حقوق الإنسان والمواطن ١٧٨٩ حيث جاء في مقدمته ما يلي :

« …Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la

---

[٦]. يوسف سعد الله الخوري، **مجموعة القانون الإداري: المرافق العامة وحقوق الإنسان**، الجزء الأول، بيروت، ص ١٤٢-١٤٣.

Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République… »[7]

"... يؤكد الشعب الفرنسي بصورة علنية على حقوق وحريات الإنسان والمواطن المكرسة في بيان الحقوق لسنة ١٧٨٩ وعلى المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية ...".

اما دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ والذي لا يزال مطبقاً حتى الآن حيث اقتصرت مقدمته، على تبني ما سبق بيانه ونصت في المقطع الأول منها :

إن الشعب الفرنسي يعلن بشكل إحتفالي تعلقه وتمسكه بحقوق الإنسان التي حددها إعلان ١٧٨٩ و التي أكدتها وكملتها مقدمته ١٩٤٦.

« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 »[8]

كما نصت مواد عديدة في دستور الجمهورية الخامسة على مبدأ المساواة لا سيما المادة الاولى التي أكدت المساواة بين الجميع أمام القانون بدون تمييز بسبب أصولهم أو عرقهم أو دينهم .[٩]

Article premier : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales »[10].

---

[7]. Jean-Eric Gicquel, *Comprendre la Constitution de 1958, Textes et commentaire*, LexisNexis, 2014, p.53.

[8]. Jean-Eric Gicquel, *Comprendre la Constitution de 1958, op cit.*, p.3.

[٩]. يوسف سعدالله الخوري، **مجموعة القانون الإداري: المرافق العامة وحقوق الإنسان**، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٤٣.

[10]. Jean-Eric Gicquel, *Comprendre la Constitution de 1958, op.cit.*, p.3

ب. المساواة في الدستور اللبناني: حرص الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار على تكريس مبدأ المساواة أمام القانون، وأمام الأعباء العامة، وفي تولي الوظائف العامة، كما نص على الحقوق والحريات العامة للمواطنين ، وأهمها الحرية الشخصية، وحرية المعتقد، وحرية التعليم وإبداء الرأي، والحق بالمساواة ...

المادة ٧ : كل اللبنانين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء. بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات دونما فرق بينهم.

المادة ١٢ : لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على آخر إلا من حيث الإستحقاق والجدارة وحسب الشروط التي ينص عليها القانون .

استحدثت لاحقاً مقدمة للدستور اللبناني (القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١) ضمنها المشرع مبادىء مهمة أهمها :

"...ب– لبنان عربي الهوية والإنتماء وهو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة ملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.[١١]

ج– لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية، تقوم على إحترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل ..."[١٢]

ونصت الفقرة ي على ان " لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"[١٣]

---

[١١]. تأكيد دور لبنان في جامعة الدول العربية ومنظمة الأمم المتحدة، فلبنان كان من مؤسسي منظمة الأمم المتحدة وعضواً فعالاً وملتزماً المواثيق والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان.

[١٢]. في هذا النص إعلان مهم على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، ففكرة البرلمانية لم تكن موجودة صراحة في دستور ١٩٢٦. أما باقي المبادىء : احترام الحريات العامة والرأي والمعتقد... فهي مبادىء مقدسة ومتجسّدة بقوانين عادية فكرة المساواة في الحقوق والواجبات هي نافذة، ولكن يجب دائماً مراعاة التركيبية الطائفية للوطن.

[١٣]. وضعت هذه الفقرة من أجل الحفاظ على التوازن الطائفي وتأكيد ضرورة مراعاة مبدأ المساواة بين الأفراد والعائلات الروحية اللبنانية، بما يضمن الوفاق وحسن المعاملة والتضامن بينها لما فيها تحقيق المصلحة العامة بكل ابعادها ومضامينها. والذي وردت بعض مبادئه في ميثاق ١٩٤٣كما وثيقة الوفاق الوطني لسنة ١٩٩٠ .

يستتبع حكماً إدخال مقدمة الدستور في الكتلة الدستورية إعتبار مواثيق جامعة الدول العربية ومواثيق منظمة الأمم المتحدة والأعلان العالمي لحقوق الأنسان جزءاً من الكتلة الدستورية ويكون بالتالي للمجلس الدستوري صلاحية الأستناد إلى هذه المواثيق والأعلان العالمي لحقوق الأنسان في معرض مراجعة مقدمة امامه في دستورية قانون بحجة مخالفتها لهذه الأعلانات.

مقدمات الدساتير جزءٌ لايتجزأ من مصادر المشروعية: من خلال القضاء الدستوري الفرنسي واللبناني لاحقاً، تأكدت الصفة الدستورية والقانونية لمبدأ المساواة. اعتبرت مقدمة الدستور اللبناني وثيقة دستورية عبر من خلالها الشعب اللبناني عن تمسكه ببعض المبادئ والأماني التي يجب أن تسير على هديها الدولة، فهي مقدمة تشبه مقدمات الدساتير الفرنسية وإعلانات الحقوق التي صدرت عن الثورة الفرنسية. أما بالنسبة للقيمة القانونية والدستورية لمقدمة الدستور اللبناني فإننا نعتبر أن جميع النصوص الواردة في مقدمة الدستور اللبناني سواء كانت تقريرية أو منهجية لها القيمة القانونية نفسها التي تتمتع بها القواعد الواردة في صلب وثيقة الدستور فهي نصوص دستورية شأنها في ذلك شأن النصوص الواردة في الدستور[١٤] .

سار المجلس الدستوري اللبناني في هذا الاتجاه، فاعتبر أن ما تضمنته مقدمة الدستور اللبناني من أحكام وقواعد تعد مصدرًا من مصادر المشروعية ويجب إحترامها تحت طائلة إبطال الأعمال المخالفة لها.

وقد أكد ذلك في القرار رقم ١٩٩٦/٤ حيث جاء فيه:

"حيث أن الفقرة "ج" من مقدمة الدستور تنص على أن لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وعلى العدالة...

وحيث أن الفقرة "د" من هذه المقدمة تنص أيضًا على أن الشعب هو مصدر السلطات...

وحيث أن مبدأ المساواة أمام القانون مقرر بصورة واضحة وصريحة في أحكام الدستور كما في مقدمته التي تعتبر جزءًا لا يتجزأ منه:

---

[١٤]. وتمثل أعلى مراتب النصوص القانونية في الدولة ولا فرق في ذلك بين تلك المسماة بالنصوص التقريرية الوضعية أو بالنصوص المنهجية الإرشادية، فكلا النوعين يمثلان قواعد قانونية لها ات قيمة القواعد الدستورية نفسها ومن ثمّ لا يكون بمقدور سلطات الدولة مخالفة القواعد المنهجية الواردة في مقدمة الدستور.

وحيث أن القانون هو التعبير الأسمى عن الارادة العامة ولا يكون كذلك إلا إذا كان متوافقًا مع أحكام الدستور والمبادئ العامة للدستور[١٥] .

من هنا يكون الاجتهاد اللبناني قد أكد اعطاء إعلانات الحقوق، وما تكرس منها في مقدمات الدساتير قوة قانونية تعادل قوة النصوص الدستورية.

كما اكد المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ المساواة واعتبر ان مقدمة الدستور وبما تضمنته من اعلانات هي ضمن الكتلة الدستورية وجزءًا لا يتجزأ من مصادر المشروعية التي يتوجب على الإدارة احترامها[١٦] .

ثانيًا – القضاء الدستوري والرقابة على مبدأ المساواة

---

[١٥]. قرار مجلس دستوري رقم ٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧، **المجلد الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٧**، ص ٦١-٦٢

[16]. Le Conseil constitutionnel français a intégré la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 dans le droit constitutionnel français au vu de la référence donnée par le Préambule de la Constitution de 1958. C'est la décision historique « Liberté d'association » du 16 juillet 1971 qui a fait entrer le Préambule dans le bloc de constitutionnalité. Les dispositions jugées « suffisamment précises » sont désormais directement applicables au même titre que les dispositions de la Constitution proprement dite.

Protecteur des droits et libertés, le Conseil a rendu de nombreuses décisions en ce sens depuis trente ans. Ainsi, outre la garantie du droit d'association et l'extension du bloc de constitutionnalité, il a veillé au principe républicain d'égalité devant la loi Taxation d'office 1973.

La décision du 16-7-1973 Taxation d'office « …Considérant, toutefois, que la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du Code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974, tend à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant ; qu'ainsi ladite disposition porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution …Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conforme à la Constitution la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du Code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974 … Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 62 de la loi de finances pour 1974… » (*Journal officiel*, 28 décembre 1973, p. 14004).

« ... le principe d'égalité constitue le foyer de la tension entre le législateur et le juge, entre la politique et le Droit, et, par conséquent, son application est celle qui suscite le plus fréquemment les accusations d'activisme judiciaire ou d'abdication du juge face à l'arbitraire du législateur »[17]

يشكل مبدأ المساواة الضمانة الدستورية الاساسية للحقوق والحريات ونظراً لامكانية انتهاكه من قبل السلطة التشريعية من الضروري تقريب وجهات النظر القانونية بين سلطة المشرع من جهة وسلطة القاضي الدستوري من جهة اخرى. هذا ما اجتهدت به المحاكم والمجالس الدستورية من خلال تبريرها عدم المساواة عند الاختلاف بين المراكز القانونية من جهة او تحقق المصلحة العامة من جهة اخرى[١٨] .

من هذا المنطلق طوّر القاضي الدستوري رقابته وأعطى لنفسه حق التقدير الذي يجب ان يكون مبنيًا على تحليل عميق للوقائع المحيطة بالمراكز وما اذا كانت هذه الوقائع تقتضي فعلاً التمييز في المعاملة.

١. الانطلاق من المساواة الشكلية لتحقيق المساواة الواقعية

On parle d'égalité formelle, d'égalité matérielle, d'égalité devant la loi, d'égalité civile, d'égalité politique, d'égalité sociale….On parle de liberté et égalité qui représentent les deux pôles autour desquels l'idée des droits fondamentaux gravite depuis le siècle des lumières et depuis la révolution française.[19]

---

[17]. Rubio Liorente (F.), « La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional », *Revista española de derecho constitucional*, n º 31, 1991, p. 35.

[18]. En savoir plus : article du Professeur Jacques Robert, "Le principe d'égalité dans le droit constitutionnel francophone", *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°3, 1997.

[19]. Nadia Bernoussi**,** « Le principe d'égalité devant les juridictions constitutionnelles », *Constitutions et principe d'égalité***,** Vol. XIV, 2005, p.17 et s**.**

للمساواة مفاهيم وأنواع متباينة ومظاهر شتى، منها المساواة القانونية والفعلية، والمساواة السياسية والاجتماعية، والمساواة المطلقة والمساواة النسبية، كما أن لها ارتباطاً وثيقاً ببعض المبادئ الأخرى كالحرية والعدالة.

المساواة القانونية تعني وضع قواعد قانونية تقدم فرصاً متكافئة لجميع أفراد المجتمع. تعتبر المساواة أمام القانون قاعدة أساسية بموجب المادة السابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي نصت على أن: " كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة بدون أية تفرقة، كما أن لهم الحق جميعا في حماية متساوية..." [٢٠] . وبالتالي العدالة تقتضي ان تعالج الحالات المتساوية معالجة متساوية.

لكن، ومع تطور الواقع العملي الذي لا يسمح بتحقيق المساواة بشكل مطلق فالمساواة قد تكون نسبية وترتبط مباشرة بفكرة العدالة يمكن للمشرع ان يعامل بصورة مختلفة الاشخاص الذين يتواجدون في مراكز مختلفة يمكنه الانطلاق من المساواة الشكلية لتحقيق المساواة الواقعية .

في هذا المجال، تتحقق المساواة بتطبيق القاعدة على كل أصحاب المراكز القانونية المتماثلة والمشابهة، ولذا فلا توجد مساواة مطلقة أمام القانون بل مساواة نسبية، حيث يراعى ظروف المواطنين المختلفة وأحوالهم المتبانية.

مهما يكن من حال فالقانون يتضمن شروطاً وأحكاما لا تتوافر في جميع أفراد الجماعة قد تكون نسبية لا تنكر الاختلافات بين الأفراد في المواهب والقدرات بل إنها تقبل التمايز بين الأفراد.

---

[20]. La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme sur l'égalité devant la loi dans l'article 7 : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. » Puis le Pacte international relatif aux droits civils et politiques assure l'égalité devant la loi et la protection de la loi dans l'article 26 : "Toutes les personnes sont égales devant loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi."

La Déclaration universelle des droits de l'homme (article 7) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 26).

٢. مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية القابلة للتقييم: بالعودة الى قرارات المجلس الدستوري نرى ان الرقابة الدستورية التي يمارسها القاضي الدستوري تتخذ وجوهاً مختلفة قد تكون رقابة صارمة stricte مقيدة في المواضيع التي لا يمكن ممارسة التمييز على اساسها ولا يمكن للقانون ان ينص على امتيازات بشأنها كتلك التي تتعلق بالأصل، العرق، الدين، الجنس ...

Ainsi il existerait des discriminations qui n'ont aucune justification car « elles se trouvent interdites en elles-mêmes, toutes celles fondées sur les croyances, les origines…, c'est-à-dire celle pour qui aucune discrimination dans la loi n'est possible quelque soit la finalité ou le rapport avec l'intérêt général. »[21]

في معرض الانتخابات النيابية الرقابة تكون مشددة خصوصًا عندما يتعلق بالعملية الانتخابية وحق الاقتراع وحق الترشح.

اكد المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٤ /٩٦ الصادر في ٧ آب ١٩٩٦ "...وحيث ان الترشيح للانتخابات هو حق مدني ودستوري وان كل قيد يأتي من قبل المشترع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة ..."

في هذا المجال، قضى المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٧ تاريخ ٨ ك١ ٢٠٠٠ في معرض رقابته على العملية الإنتخابية واحترامها لقواعد النزاهة والعدالة ...

" إن الاجتهاد مستقر على أنه تكون المخالفات التي تشوب العملية الانتخابية فادحة وعلى درجة من الجسامة ومؤدية إلى عدم تمكين المجلس من ممارسة رقابته على نزاهة العملية الإنتخابية وعدالتها واحترامها لمبدأ المساواة فإن المجلس لا يتوانى عن إبطال النتائج الحاصلة فيها هذه المخالفات "[٢٢]

شدد المجلس الدستوري اللبناني على احترام مبدأ المساواة خصوصًا في ما يتعلق بالمنازعات الانتخابية فاعتبر في قراره رقم ١٩٩٧/١١ في ١٧ ايار ١٩٩٧ ان مقدم الطعن وان جاء في المرتبة الحادية عشرة في النتيجة المعلنة للاصوات، الا ان له الصفة القانونية التي

---

[21]. B.Poullain, *La pratique francaise de la justice constitutionnelle*, Economica, Puam, 1990, p. 292.

[٢٢]. قرار المجلس الدستوري رقم ٧ تاريخ ٨ ك١ ٢٠٠٠، **الجريدة الرسمية**، عدد ٥٨، تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٤ ص ٥٠٩٨.

تؤهله لتقديم هذا الطعن بوصفه احد المنافسين من الطائفة نفسها التي ينتمي إليها المطعون في صحة نيابته.

وفي قرار أخر رقم ٢٠١٤/٣ تاريخ ٢٠١٤/٦/٣ أكد المجلس الدستوري في حيثياته ما يلي :

"...بما ان القانون المطعون فيه قد حصر المباراة بأشخاص محددين ،واعفاهم من بعض الشروط المنصوص عليها...وبما ان المرشحين لمهنة كتاب العدل يوجدون في نفس الوضع القانوني لكونهم مرشحين للمهنة نفسها، ومن المفترض ان تتوافر فيهم جميعاً الشروط نفسها....ان القانون ينبغي ان يكون واحداً لجميع الاشخاص الذين يقعون في نفس الوضع القانوني..."

يمارس القاضي الدستوري رقابة اقل صرامة Contrôle plus fluide[٢٣] فمبدأ المساواة لا يمكن أن يكون مطلقاً. هناك بعض الحالات التي تفرض معاملة الأشخاص المتساويين بطريقة متساوية، والأشخاص المختلفين بطريقة مختلفة تجسيداً لمبدأ العدالة الذي يفرض إعطاء كل ذي حقّ حقّه.

A ce stade, les juridictions constitutionnelles ne vont censurer que les discriminations véritablement arbitraires, c'est-à-dire qu'elles vont interpréter comme ne s'opposant « ni a ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni a ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »[24].

بالرجوع الى ما تقدم، نرى ان المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر ان الحالات التي يمكن الإستناد إليها للتمييز في المعاملة بين الأفراد هي الاختلاف في المراكز والأوضاع القانونية من جهة وعند تحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى.

في هذا المجال أكد المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ ان مبدأ المساواة بين المواطنين في حقوقهم وواجباتهم مبدأ من المبادئ الدستورية

---

[23]. Ferdinand Melin Soucramanien, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 29 (Dossier : La Question Prioritaire de Constitutionnalité), oct. 2010

[24]. Décision n 95-369, DC du 28 déc. 1995

القابلة للتقييم وفق الأوضاع القانونية المشابهة أو المختلفة وذلك عملًا بالاجتهاد الثابت الذي عبرت عنه مختلف المحاكم الدستورية [٢٥].

كما اعتبر المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ١/٢٠٠٠ تاريخ ٢٨/١٢/ ١٩٩٩ أنّ خرق مبدأ المساواة بين المواطنين يكون متوافراً عندما يقيم القانون تمييزاً لا يمكن تبريره بسبب معقول بالنظر للحالة الواقعية التي يعالجها المشرع، بالتالي عندما يكون السبب معقولاً، يكون التمييز في المعاملة مبرراً.

" وبما أنّ نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين إلى ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية، وهو السلك الأقرب قانوناً إلى هذا الملاك يكون نقلهم مسند إلى سبب معقول ولا يخل بمبدأ ولا يخل بالتالي بمبدأ المساواة "[٢٦] .

كما يملك القاضي سلطة التقدير بحيث يعمل القاضي الدستوري من خلال اجتهاده الى تقديره ما اذا كان مبدأ المساواة قد تم خرقه ام لا اي مقارنة محتوى القانون مع مضمون المساواة. هذا ما ترجمه المجلس الدستوري في القرار رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦ بشأن الطعن في قانون الايجارات. رد الطعن والأسباب المدلى بها لجهة اصدار القانون ونشره ، ولجهة العدالة الاجتماعية والمساواة والأمان التشريعي والحقوق المكتسبة وحرية التعاقد .

" وبما ان مبدأ المساواة يشتمل على مبادئ خاصة في مجال محدد او في حال تمييز ايجابي بهدف تصحيح وضع اجتماعي وبخاصة ضمان المشاركة في الحياة العامة وليسى في قضايا مرتبطة بحق الملكية وحق السكن..."

وبما ان القانون المطعون فيه يسعى الى معالجة متوازية بين مصالح متناقضة وسلبيات متراكمة واوضاع هي اساساً غير حقوقية وغير دستورية احياناً، ما يوجب مقاربة دستورية ومتوازنة وعقلانية.

وبما ان القانون المتوازن بين مصالح متباينة قد يحد من حقوق دستورية لهدف رشيد وضروري ...

---

[٢٥]. قرار المجلس الدستوري رقم ١/٢٠٠٠ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١، **الجريدة الرسمية**، عدد ٨ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٢٧ ص ٨٧٣-٨٧٤-٨٧٥

[٢٦]. قرار المجلس الدستوري رقم ١/٢٠٠٠ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨، **الجريدة الرسمية**، عدد ٥ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٣ ص ٤٣٤ – ٤٣٥

وبما ان التوازن بين مصالح متباينة يخضع لاربعة عناصر ضرورية في كل مقاربة متوازنة ، وهي هدف مشروع وللصالح العام، تحقيق الغاية المرجوة او على الاقل المساهمة في تحقيقها الضرورة والتوازن من ناحية الكلفة والمنافع، وبما ان التوازن بين المصالح يتطلب مقاربة المصالح بهدف استخلاص نتيجة معقولة والموازنة في كل قضية متنازع عليها ، وتحديد فضائل كل قرار بالحق مع الاخذ بالاعتبار الظروف الخاصة في كل حالة،

وبما ان كل توازن متلازم مع درجة مقبولة من التضحية، والتي هي في حالات شائكة ومعقدة وسيلة من وسائل تحقق مبادئ حقوق الانسان،

لذلك ينبغي رد الاسباب المدلى بها لجهة تعارض القانون المطعون فيه مع العدالة الاجتماعية والمساواة. "[٢٧]

الاشكالية المطروحة هي في تأمين موازنة بين حقوق المالكين والمستأجرين بغية تحقيق العدالة الاجتماعية .

في هذا المجال قدم المجلس الدستوري اجتهاداً واسعاً بما له من سلطة تقدير اي مقارنة محتوى القانون مع مضمون العدالة الاجتماعية والمساواة. فما كان من المجلس الدستوري، في مواجهة هذا الامر الا ان بحث في شكل الإطار التشريعي للعلاقة التأجيرية، ومدى تأمين موازنة بين حقوق المالكين والمستأجرين بغية تحقيق العدالة الاجتماعية[٢٨].

---

[٢٧]. صدر عن المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦ بشأن الطعن في قانون الايجارات: وجاء في خلاصة القرار: "لقد أبطل القرار المواد ٧ و١٣ والفقرة ب–٤ من المادة ١٨ من القانون المطعون فيه، وهي المواد المتعلقة باللجنة التي أنشأها القانون للبت في النزاعات بشأن بدل المثل. إن أسباب ابطال هذه المواد هي عدم توافر المواصفات والشروط التي تؤدي الى منح اللجنة الصفة القضائية، وجعل قرارات اللجنة مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة. وقد رد الطعن والأسباب المدلى بها لجهة اصدار القانون ونشره واقراره بمادة وحيدة، ولجهة العدالة الاجتماعية والمساواة والأمان التشريعي والحقوق المكتسبة وحرية التعاقد.

[٢٨]. من جهة المالكين، يجب المحافظة على حق الملكية المحمي دستورياً (الفقرة "و" من المقدمة والمادة ١٥) والسماح للمالك بالاستفادة من ملكه كما يشاء عبر إطار تعاقدي حر، إن كان من ناحية المدة التعاقدية أو من ناحية بدل الإيجار. ومن جهة المستأجرين يضمن المجلس الحق بالسكن. وقد ارتكز لهذه الغاية على الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، التي تكرّس مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة، والفقرة (ز) من المقدمة التي تنص على الإنماء المتوازن للمناطق، بالإضافة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي التزم به لبنان في المقدمة ذاتها. كما يؤكد المجلس دستورية حق جميع اللبنانيين بالسكن، أي حقهم بالحصول على مسكن ملائم يؤويهم وعائلاتهم.

اعتبر المجلس الدستوري انه لايجوز الحد من حق الملكية الا لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة...، pour des raisons d'intérêt général (قواعد التنظيم المدني والسلامة العامة) لا لتحقيق المصالح الخاصة ما يعني أنه لا يجوز الاعتداد بحقوق المستأجر للحد من حقوق المالك كون حق السكن واجباً على الدولة لا على المالك، فلا يجوز تأمين حق المستأجر بالسكن على حساب المالك. اما موقف المجلس الدستوري من مدى ملاءمة قانون الإيجار الجديد مع مبدأ المساواة بين المواطنين المكرّس دستورياً (الفقرة "ج" من المقدّمة والمادّة السّابعة). يعرّف المجلس المساواة في معرض قراره كالآتي:

"إن المساواة تعني أن لا تستفيد جماعة من منفعة مبالغ فيها وأن تتعرض جماعة أخرى لضرر مبالغ فيه من قانون عام".

يبحث المجلس القانون في ضوء المساواة الواجب تحقيقها بين المؤجر والمستأجر ليخلص إلى كون

"تباين العلاقة بين المالك والمستأجر هو في طبيعته ووزنه يبرر التباين في المعاملة...[٢٩]" .

« ... la comparaison des situations impose la prise en considération d'éléments matériels d'appréciation, parce que l'évaluation des situations ne saurait échapper à l'analogie, il convient de dire que les situations sont analogues ou non, ou encore semblables ou dissemblables... »[30]

إذ إن المنافع المتأتية لكل من المالك والمستأجر والفوارق بينها غير ناتجة عن قانون الإيجارات بل عن كون أحدهما، المالك، يتمتع بحق، الملكية، لا يتمتع به الفريق الآخر وذلك بغض النظر عن قانون الإيجارات.

٢

[٢٩]. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦.

[30]. Olivier Jouanjan, "Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité ? », *Revue internationale de droit politique*, *Jus Politicum*, mars 2012, no 7.

تجربة القضاء الدستوري في انتظام مبدأ المساواة وتطويره

يفترض احترام الدستور احترام المبادئ التي نص عليها ويأتي في طليعتها مبدأ المساواة تطور اجتهاد القضاء الدستوري في هذا المجال من النظر في دستورية القوانين في ضوء تطبيق المبادئ الاساسية، الى الانشغال اكثر فأكثر بدراسة حالات ملموسة، وذلك تحت تأثير التوسع في عملية التشريع بفعل التطور التكنولوجي والاقتصادي[٣١]. أسهم القضاء الدستوري اللبناني والفرنسي في تكريس مبدأ المساواة كما أسهم في تطوير هذا المبدأ من خلال مجموعة القرارت التي صدرت عنه في هذا الجانب.

أولاً – القضاء الدستوري والمساواة في الحقوق المدنية والاجتماعية

المقصود بالمساواة أن ينال الجميع حماية القانون إلى قدم المساواة بدون تمييز في المعاملة، أو في تطبيق القانون عليهم، بحيث يتمتع الجميع الحقوق نفسها والمنافع العامة، ويخضعون للتكاليف والأعباء المشتركة.

١. مبدأ المساواة أمام القانون: كرس المجلس الدستوري اللبناني مبدأ المساواة أمام القانون حيث اعتبر أن مبدأ المساواة أمام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية وهذا المبدأ مُقرر بصورة واضحة وصريحة في أحكام الدستور.

استند المجلس الدستوري اللبناني في قراراته على الدستور والمواثيق الدولية المعترف بها بمقدمته والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وعلى هذا الاساس فقد ابطل نص المادة الثانية من قانون الانتخاب رقم ٥٣٠ تاريخ ١٩٩٦/٧/١١ لانه ميز في المعاملة بين الحقوق والفرائض، مخالفاً بذلك مبدأ المساواة المنصوص عليه في *المادة السابعة من الدستور "كل اللبنانين سواء*

---

[٣١]. عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي، ٢٠٠٩-٢٠١٠** ، ص ٣٨٩.

لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم"

وأكدت على ذلك الفقرة ج من مقدمة الدستور " لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل".

بعد اقراره بالمبدأ اعتبر المجلس الدستوري اللبناني بقرار لاحق رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ ان القانون يجب ان يكون واحدًا في معاملته للجميع سواء كان يقرر حماية أو يضع قيودًا.

"... وبما ان هذا النص يشكل مخالفة واضحة لمبدأ المساواة امام القانون لأنه يميز في المعاملة بين المحامين وغيرهم دون اي مبرر مستمد من احكام الدستور او من مصلحة عامة، او من وجودهم في اوضاع او مراكز قانونية مختلفة عن غيرهم من المواطنين ...لا يمكن الاحتجاج به لتبرير اي تمييز لانه لايستند الى نص استثنائي في الدستور، لاسيما وان التنصت لا يستهدف اشخاصهم بوصفهم محامين ولكن بوصفهم مواطنين ."

اما في الاجتهاد الدستوري الفرنسي واستنادًا الى نص دستور الجمهورية الخامسة واعلان ١٧٨٩ يجب على القانون ان يؤمن الحماية المتساوية لجميع الأفراد بغض النظر عن الإنتماءات والمعتقدات.

فضلاً عن ذلك، نص دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ في مادته الأولى على إحترام فرنسا لمبدأ المساواة أمام القانون بدون تمييز حيث جاء فيها:

"La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale, elle assure l'égalité devant la Loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyance."

والمادة الأولى من إعلان ١٧٨٩ لحقوق الانسان والمواطن، هذه المساواة هي في الصف الأول من حقوق الإنسان الطبيعية[٣٢].

---

[32] . Préambule et Article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 26 août 1789 : « Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont

في مجال الضرائب، إعتبر القضاء الدستوري أنّ القانون الذي يحصر حق الإعتراض على التكاليف بضريبة الدخل بأولئك الذين يكلفون حكماً بها ....

.... بينما يحرم سائر المكلفين من هذا الحق، إنما هو قانون مشوب بعيب مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون الذي كرسته المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي جاء فيها :

"أن القانون يشكل تعبيراً عن إرادة الجميع، ويجب أن يكون واحداً للجميع سواء في الحماية، أو في فرض العقوبات ..."[٣٣]

٢. اوضاع قانونية مختلفة او تقدير المصلحة العامة: إنّ المساواة يجب أن تتميّز بالعمومية المطلقة بحيث ينطبق القانون على الجميع بدون اختلاف، إلا أن الواقع العملي، لا

---

les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables, et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Etre suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen ».

Article Premier : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ».

[33]. « …Considérant, toutefois, que la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du Code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974, tend à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant ; qu'ainsi ladite disposition porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution ; Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conforme à la Constitution la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974 ... » "Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973 : site du Conseil constitutionnel français, http://www.conseil-constitutionnel.fr .

يسمح بتحقيق هذه المساواة المطلقة. لهذا فالمسلّم به أن المساواة لا يمكن أن تكون إلا نسبية أي أنها لا تتحقق إلا بالنسبة للمراكز المتماثلة .

L'action du juge constitutionnel est plus fluide lorsqu'il accepte de moduler le principe d'égalité en laissant le législateur maitre du jeu .Il acceptera des discriminations lorsque les situations sont différentes ou quand il y a poursuite d'un intérêt général, mais il appréciera si la différence de traitement ou la poursuite de l'intérêt général entretient un rapport de proportionnalité suffisamment inégalitaire ou arbitraire.[34]

وفقًا لما أقره المجلس الدستوري الفرنسي، يمكن للمشرع أن يعامل بصورة مختلفة، الأشخاص الذين يتواجدون في مراكز مختلفة.

وبما أن مبدأ المساواة هو مبدأ دستوري تبرر الاستثناءات المحيطة به بالمصلحة العامة شرط ان يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاُ مع غاية القانون.

في هذا المجال، قضى المجلس الدستوري الفرنسي:

« …Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit…[35] »

---

[34]. Nadia Bernoussi, « Droit constitutionnel et principe d'égalité », *Constitution et principe d'égalité*, Académie internationale de Droit constitutionnel, 2005

[35]. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 juin 2014 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 784 du 27 juin 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. François F., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 651-2 du Code de commerce dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficulté**.** QPC 26 Décision n° 2014-415, QPC du 26, sept. 2014, http://www.conseil-constitutionnel.fr

صدر هذا القرار عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون نتيجة التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨ الذي اتاح الفرصة للمتقاضين امام المحاكم العدلية والادارية الدفع بعدم دستورية قانون قد يصدر على اساسه وهو متعارض مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات. تنظر المحكمة بأسباب الدفع فإذا رأتها جدية ترفع الدفع الى محكمة التمييز او الى مجلس الدولة حسب طبيعة الدعوى، فينظر كل منهما بأسباب الدفع، خلال مهلة ثلاثة اشهر، والنصوص

كما أكد هذا المعنى في قرار تقدم به عدد من النواب بتاريخ ٢٠٠١/٧/٢٧ لمشروع تعديل قانون التملك وجاء فيه:

"...إن مبدأ المساواة أمام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ومؤداه أن يكون القانون واحدًا في معاملته دون ما فرق او تمييز في المعاملة بين المواطنين إلا اذا وجد هؤلاء في اوضاع قانونية مختلفة أو اقتضت المصلحة العامة ذلك شرط أن يكون هذا التمييز متوافقًا مع غايات القانون"

كما اكد في قرار اخر تحت الرقم ٢٠١٤/٤ تاريخ ٦/٣/ ٢٠١٤ متعلّق بإبطال القانون رقم ٢٨٩ الصادر في ٢٠١٤/٤/٣٠ ما يلي :

"وبما ان مبدأ المساواة في المعاملة بين العاملين في الادارة نفسها، وفق الاحكام التي نص عليها الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية ، يفترض ان يكون في الاوضاع القانونية نفسها ، وبما ان القانون المطعون فيه قد اشترط للمشاركة في المباراة المحصورة ان يكون المتقدم الى هذه المباراة من الموظفين الدائمين والمتعاقدين والاجراء العاملين في المديرية العامة للدفاع المدني ومن بين المتطوعين في المديرية المذكورة.
وبما ان المسرحين سابقاً من مديرية الدفاع المدني قد انقطعوا عن العمل في المديرية العامة للدفاع المدني ولم يعودوا في الوضع القانوني نفسه الذي يوجد فيه العاملون في المديرية المذكورة ..."

٣. **مبدأ المساواة أمام القضاء:** من حق كل شخص ان يلجأ الى المحاكم لانصافه، في حال تعرضه لاعتداء على الحقوق التي يستمدها من القانون. من حق كل انسان، على قدم

التي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريتها تخرج من الانتظام القانوني في الدولة، وتعود المحكمة لتصدر حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري.

عصام سليمان، "دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي ٢٠١٣** ، ص ٩٩.

المساواة مع الاخرين، في ان تنظر قضيته امام محكمة مستقلة ونزيهة، وبصورة علنية وعادلة. بعض الدساتير تنص صراحة على حق التقاضي، كحق من الحقوق الاساسية.

لا يتعرض الدستور اللبناني الى حق التقاضي بنص صريح، الا انه يعلن، في المقدمة، بان لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة يلتزم مواثيقها، كما يلتزم الاعلان العالمي لحقوق الانسان، ويضيف بان الدولة تجسد هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات من دون استثناء.

يتبنى لبنان ، بالتالي ما ورد في هذه المواثيق من تكريس لحق التقاضي الذي يمثل ضمانة لحماية حقوق الانسان. لا يكفي ان يتصدر الحق مواد الدستور ليكون نافذا، بل يتوجب على الدولة التي تقر بوجوده ان تتخذ ما يلزم من تدابير لتمكين الافراد من ممارسة حقوقهم.

كما ابطل المجلس الدستوري اللبناني قانونا انطوى على مخالفة للمبادئ الدستورية العامة المقررة بالنسبة الى استقلال القضاء وتوفير الضمانات للقضاة وللمتقاضين. جاء في حيثيات القرار رقم ٩٥/٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٥ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السني والجعفري:

... وحيث انه يستفاد من نص المادة ٢٠ من الدستور ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة وللمتقاضين من اجل تأمين متطلبات استقلال القضاء وصون حقوق الدفاع. وحيث ان الانتقاص من هذه الضمانات يؤدي الى مخالفة المادة الدستورية التي نصت صراحة على وجوب توافرها وحيث ان القانون المطعون فيه يكون، والحالة هذه، قد خالف احكام المادة 20 من الدستور والمبادئ الدستورية العامة المقررة بالنسبة الى استقلال القضاء وتوفير الضمانات للقضاة والمتقاضين . وينبغي استنادا الى ما تقدم، اعلان مخالفة القانون موضوع المراجعة لاحكام الدستور وابطاله كليا .... »

أكد المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من قراراته أهمية توفير الضمانات اللازمة للمتاقضين لجهة المحاكمة العادلة ومساواة المواطنين لجهة الحق بالتقاضي واعطاء جميع المتقاضين حظوظاً متساوية في الدفاع عن حقوقهم . جاء في قراره رقم ٢٣٣ الصادر في ٨ كانون الاول ٢٠١٤:

« …Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la

défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties …"[36]

بالتالي، طبقًا لأحكام الدساتير والقوانين، إن حق التقاضي وحقوق الدفاع هي من الحقوق العامة الطبيعية لكل إنسان، والتي استقرت في ضمير العالم المتمدن، والتي لا تحتاج إلى نص يقررها، ولأجل ذلك فإن التشريع الذي يصادره يعد غير دستوري. وإذا كان للمشرع سلطة تنظيم القضاء في الدولة، فإن هذه السلطة ينبغي ألا تصل إلى حد هدر حقّ التقاضي الذي هو حق استقر في الضمير الإنساني.

ثانيًا – القضاء الدستوري والمساواة في الحقوق السياسية والواجبات العامة

نتيجة الثورات والنضالات تحولت المشاركة في السياسة والوظيفة العامة من امتياز يمنح للبعض إلى حق لكل مواطن بغض النظر عن نوعه أو عرقه أو وضعه الاجتماعي، اضحت فكرة المواطنة حقا إنسانيا يتمتع به الجميع على قدم المساواة وجعلته الثورة الفرنسية حقا قانونيا وسياسيا بإعلانها حقوق الإنسان والمواطن[٣٧].

ان مبدأ المساواة بين المواطنين امام المرافق العامة وفي تولي الوظيفة العامة والمشاركة السياسية في الانتخابات العامة مكرس في الدستور اللبناني والفرنسي يقابله من جانب اخر مبدأ المساواة في تحمل الواجبات والاعباء العامة .

١. المساواة في تولي الوظائف العامة: مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة مكرس في المواثيق والاعلانات العالمية والدساتير الداخلية والتي اجمعت على ان المواطنين سواسية

---

[36]. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 janv. 2014 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêt n° 233 du 8 janvier 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Sephora, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit à l'article L. 3132-24 du Code du travail.

[37]. « … La déclaration de 1789 est précédée d'un préambule justifiant l'œuvre. Cette Déclaration devra rappeler sans cesse leurs droits et leurs devoirs à tout les membres du corps social. Elle sera le fondement des réclamations des citoyens… » (Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2004, p.85).

بالدخول الى الوظائف العامة شرط توافر المؤهلات والكفاءات المتساوية.استناداً لنص المادة ١٢ من الدستور اللبناني

"لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون . وسيوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها ".

حرص القضاء الدستوري اللبناني على توضيح معنى المساواة في تولي الوظائف العامة ونطاقه الدستوري والقانوني وشروط الخروج عنه. اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم ١/ ٢٠٠٠ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١

"...ان مبدأ المساواة امام القانون هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية ومؤداه ان يكون القانون واحداً في معاملته للجميع دون ما فرق او تمييز ، الا انه يبقى بوسع المشترع ان يخرج عن هذا المبدأ ويميز في المعاملة بين المواطنين اذا وجد هؤلاء في اوضاع قانونية مختلفة او اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، شرط ان يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون . "

" وبما انه في حقل الوظيفة العامة ، لا يوجد موجب دستوري على المشترع بإعتماد قاعدة عامة او طريقة واحدة لاختيار جميع فئات الموظفين ، الا ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم المشترع بعدم التمييز بين المرشحين للوظيفة العامة على اساس الجنس او العرق او اللون او المنزلة الاجتماعية وبالتالي بمراعاة الكفاءة والجدارة والصفات العلمية والخلقية في اختيار الموظفين ".

واعتبر المجلس ان مبدأ الكفاءة والجدارة يتمتع بقيمة دستورية ولا ينسحب ذلك على الطرق التي تعتمد في اختيار الموظفين، التي تبقى حقلاً خاصاً للمشترع، يعمل فيه في ضوء ما يراه محققاً للمصلحة العامة.

كما اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي هذا المنحى في اجتهاده حين اكد على احترام ومراعاة مبدأ المساواة احكام المادة ٦ من اعلان حقوق الانسان والمواطن ١٧٨٩ عند اعتماد بعض القواعد العامة كتلك التي تتعلق بسيرة الذاتية والسلوك الحسن للمرشح للوظيفة العامة ..

" Le troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution dispose : " Une loi organique porte statut des magistrats. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de

1789 dispose que tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents . Les règles de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire fixées par le législateur organique doivent, notamment en posant des exigences précises quant à la capacité des intéressés, assurer le respect du principe d'égal accès aux emplois publics et concourir à l'indépendance de l'autorité judiciaire [38] . .."

بذلك يكون الاجتهاد الدستوري قد اكد وكرس مبدأ المساواة بين المواطنين امام الوظائف العامة وفق قاعدة ومقتضيات العدالة التي توجب احترام المراكز والاوضاع القانونية الخاصة بهم وما يمتلكون من قدرات ومؤهلات تميزهم عن غيرهم من افراد المجتمع .

وفي قرار اخر استند المجلس الدستوري على المادة ٦ من اعلان حقوق الانسان والمواطن لتأكيد ان مبدأ المساواة في مسار الوظيفة العامة لا يتحقق الا بين الموظفين المنتمين الى ملاك واحد.

« Le principe d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'est susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps. »[39]

يبدو في هذا النطاق أنّ دور المجلس الدستوري اساسي في مراقبة دستورية القوانين لصالح مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة للحد ما امكن من طغيان السياسة .

٢. المساواة في الانتخابات العامة: إذا كانت الديموقراطية تعني بأن السلطة تعود إلى جميع الأفراد فيترتب على ذلك ان كل مواطن يساوي المواطن الآخر في ممارسة هذه السلطة، وذلك عن طريق الإنتخاب، حيث يكون لكل مواطن حق المساواة مع الآخر في إختيار الممثلين وما يترتب عليها من المساواة في التصويت لمن تتوافر فيهم أهلية الترشيح. ضمانات عامة تعد حجر الأساس لأي بناء ديموقراطي ومقدمة ضرورية لحرية الشعوب في حكم نفسها بنفسها ومن

---

[38]. Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-278 QPC du 05 octobre 2012, *Journal officiel* du 6 octobre 2012, p. 15655.

[39]. Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-134, QPC du 17 juin 2011, *Journal officiel*, 18 juin 2011.

أبرز هذه الضمانات عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، عدالة النظام الانتخابي، عمومية الاقتراع وكفالة الحق في الترشيح والمساواة في الدعاية الانتخابية.

آ. **حق الاقتراع** : أكد الاجتهاد الدستوري أحقية المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً واعتبرها من الحقوق الدستورية التي تُجسد المبدأ الديمقراطي في النظام الدستوري (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ١و ٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢)، كما اعتبر المجلس الدستوري اللبناني في قرار اخر رقم ٤ –٩٦ ان الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك الا اذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب، لا سيما مبدأ مساواة المواطنين امام القانون.

كما أكد القضاء الدستوري الفرنسي انه يجب ان تأتي القوانين العضوية التي تحدد شروط الانتخاب متوافقة مع احترام الدستور والمبادئ العامة الدستورية كالمساواة والحرية وبالتالي حق المواطن في اختيار ممثليه اختياراً حراً في اطار احترام المبادئ الدستورية التي تكفل حرية هذا الاختيار .

"Si le législateur organique est compétent, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour fixer les conditions d'éligibilité aux assemblées parlementaires, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ". (Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011)

ب. **سرية الاقتراع:** أكد المجلس الدستوري اللبناني ضرورة احترام سرية الاقتراع لضرورة احترام وتأمين المساواة بين الناخبين ولضمان سلامة ارادة الناخب[٤٠]

---

[٤٠]. كرس قانون الانتخاب رقم ٢٠٠٨/٢٥ سرية الاقتراع حيث نصت المادة ٨٥ في فقرتها الثانية على أن يكون في كل قلم اقتراع معزل واحد أو أكثر وفق المواصفات التي تحددها الوزارة، ويعتبر وجود المعزل إلزاميًا تحت طائلة بطلان العملية في القلم المعني. (قانون رقم ٢٠٠٨/٢٥، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨ سالف الذكر، **الجريدة الرسمية**، ص ٣٩٣٨).

أكد المجلس الدستوري اللبناني نظام الاقتراع السري في قرار رقم ٥ تاريخ ٩٧/٥/١٧ كضمانة للمساواة في العملية الانتخابية حيث اعتبر أن المشرع وضع في قانون الانتخاب وسائل متعددة في متناول الناخب لاحاطة حريته باختيار ممثليه بالسرية التامة، ومن أبرز هذه الوسائل ايجاد المعزل في قلم الاقتراع حيث يتاح للناخب ممارسة حريته بالاقتراع بمنأى عن أي عامل من عوامل التأثير الخارجي، هذه السرية انما هي لضمان سلامة الإرادة من الإنحراف عن جادة الاختيار الحر من جراء عوامل الضغط والاكراه، واستنادًا لذلك، فمن كانت لديه المناعة الكافية لمقاومة الضغوط وعدم الرضوخ ويملك بالتالي القدرة على ممارسة اختياره انطلاقًا من قناعته الذاتية، فلا يكون اقتراعه مشوبًا بأي عيب ان هو عزف طوعًا عن دخول المعزل[٤١]

كما أكد على ذلك في قرار آخر رقم ٢٠٠٠/١١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ حيث جاء فيه:

إن المعزل أقيم حفاظًا على السرية، وإن هذه السرية هي لضمان سلامة الإرادة وتأمين حرية الانتخاب، فاذا شاء الناخب أن لا يخفي ميله إلى المرشح وأدلى بصوته جهارًا ودون الدخول إلى المعزل، فلا عيب يشوب اقتراعه، إلا إذا كان المانع الذي حمله على عدم دخول المعزل وليد ضغط أو إكراه مما يحمله على انتخاب من لا يريد انتخابه فيما لو خلا بنفسه فيكون من شأن ذلك التأثير على صدقية الاقتراع[٤٢].

بالتالي، يُشكل مبدأ التصويت السري ضمانًا لحرية الناخب وإبداء رأيه وممارسة حق الإنتخاب.

ج. عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية: كرس المجلس الدستوري اللبناني مبدأ المساواة بين المرشحين للانتخابات حين ابطل في قراره رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦ /٨/٧ المادة الثانية من القانون رقم ٥٣٠ /٩٦ لتمييزها في المعاملة بين المواطنين، ناخبين ومرشحين في الحقوق والفرائض، عن طريق اعتماد مقاييس مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية، ما جعل هذه المادة مخالفة لاحكام الدستور وبالتحديد للمادة السابعة منه.

---

[٤١]. قرار المجلس الدستوري رقم ٥ تاريخ ٩٧/٥/١٧، رقم المراجعة ٩٦/٦، **الجريدة الرسمية**، عدد ٢٣ تاريخ ٩٧/٥/٢٢

[٤٢]. قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/١١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨، المراجعة رقم ١١ و٢٠٠٠/١٤، **الجريدة الرسمية**، عدد ٦١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢٣، ص ٥٣٤٤

فضلاً عن ذلك اكد المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٩٦/٤ ما يلي:

"... ان صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل ترتكز ايضاً على قاعدة تقسيم للدوائر الانتخابية لتكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي. ...وحيث ان الاجتهاد الدستوري السائد في قضايا الانتخاب يعتبر ان المبدأ الاساسي في تقسيم الدوائر الانتخابية والتمثيل السياسي يجب ان ينطلق بصورة مبدئية، من قاعدة ديموغرافية حتى يتحقق التمثيل الصحيح للاقليم والمواطنين...وحيث ان القاعدة الديمغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية ليست قاعدة مطلقة ، اذ يبقى للمشرع ان يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة التي من شأنها التخفيف من قوة هذه القاعدة الاساسية كما يمكنه بصورة ضيقة الخروج عن تطبيق مبدأ المساواة مراعاة لاوضاع وظروف خاصة استثنائية...وحيث ان قانون الانتخاب المطعون فيه قد اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية.. وحيث ان هذا القانون يكون قد اعتمد، في المادة الثانية الجديدة مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية ، واوجد تفاوتاً ما بينها، وميز في المعاملة بين المواطنين ناخبين او مرشحين في الحقوق والفرائض ، دون ان يكون ذلك على سبيل الاستثناء الذي قد تدعو اليه وتبرره ظروف طارئة ملحة مما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور واكدته مقدمته...."

رغم اسهام المجلس الدستوري في حيثيات قراره على تفعيل مبدأ المساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية باعتبار ما اذا كان هناك استثناء يجب ان يكون مراعاةً لظروف خاصة . الا انه يجب الاقرار والاعتراف بمدى انتهاك المساواة وتكافؤ الفرص، ومدى هيمنة وتأسيس حالة من التمييز الفاضح بين المناطق، من خلال القوانين الانتخابية السابقة واللاحقة، ما يكشف عن غياب الحياد والمساواة والعدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية بين المواطنين من حيث قوة وقيمة صوت المقترع.

٣. المساواة في الاعباء العامة: لاينطبق مبدأ المساواة في الحقوق العامة فقط بل في نطاق التكاليف العامة كذلك لأنه بدون مساواة أمام الأعباء والتكاليف أي الواجبات تحول المساواة في الحقوق إلى مساواة نظرية بحتة .

تشمل الأعباء المالية الضرائب والرسوم وجميع الأعباء ذات الطبيعة المالية التي تفرض على الأفراد إلا أن هذه الضرائب تعد أكثر المصادر أهمية.

لهذا فان مسالة فرض الضرائب تحظى بأهمية كبيرة في كل دولة لأنه من الضروري أن تحصل الدولة من المكلفين بطريقة عادلة وهو تحقيق العدالة الضريبية بين جميع المكلفين بها سواء بالنسبة للضرائب المباشرة أو غير المباشرة إذ يعني أنه وجوب قيام كل مكلف بدفع الضريبة طبقا لثروته وقدراته المالية وحالته الشخصية بحيث تتعادل الضريبة التي يدفعها الذين يحتلون مراكز متماثلة وألا يتثقل كامل فئة من الشعب بعبء أكبر من بقية الفئات لأي سبب من الأسباب . وتعتبر قاعدة قانونية الضريبة، القاعدة الدستورية الاولى التي تنص عليها غالبية الدساتير في العالم حيث يصدر القانون عن السلطة التشريعية بإعتبارها الممثلة للشعب، وهذا ما تنص عليه المواد ٨١و٨٢ من الدستور اللبناني حيث جاء فيها" *"تفرض الضريبة بقانون ولا يجوز تعديل الضريبة والغاؤها الا بقانون "*

كما يشمل مبدأ المساواة امام التكاليف العامة التشريعات كافة المتعلقة بالضرائب والخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية وتتحقق هذه المساواة من خلال دور القضاء الدستوري بالسهر على دستورية القوانين الضريبية وتطبيق مبدأ المساواة أمام الضرائب العامة.

فرض القاضي الدستوري في القانون المقارن الزامية تطبيق مبدأ المساواة في كل مرة يسعى المشرع الى وضع قانون جديد يطال تكاليف الضريبة العامة سواء عند توزيعها او عند جباية وتحصيل الاموال اللازمة لتغطية خزينة الدولة.

٤. **المساواة المشاركة والطائفية:** يعمل المجلس الدستوري على التوفيق ما بين مختلف مواد الدستور آخذا بالاعتبار خصوصية النظام السياسي اللبناني .

إنّ الإعتراف بالطوائف يضمنه الدستور، لكن هذه الضمانة لا تقتصر فقط على حقها بالدفاع عن وجودها ضد اي انتهاك لحقوقها، بل على القوانين ايضا ان تضمن استقلال هذه الطوائف.

وهنا دور المجلس الدستوري في مراقبة ما إذا كان القانون المتنازع عليه يؤمّن ضمانات حقيقية لاستقلال الطائفة... في إدارة شؤونها الخاصة وفقاً للمادة ٩ من الدستور اللبناني[٤٣].

مبدأ الاستقلال الذاتي للطوائف هو مبدأ ذو قيمة دستورية. يمنع المجلس تدخّل رجال السياسة في شؤون الطائفة الدينية حتى ولو انتمى هؤلاء للطائفة عينها[٤٤].

كرسَ المجلس مبدأ فصل شؤون الطائفة عن تدخلات رجال السياسة الذين يمثلونها في مؤسسات الدولة السياسية، كون النواب يمثلون الوطن بأسره لا الطائفة التي ينتمون اليها فحسب[٤٥] .

إن التناقض القائم بين مواد عدة في الدستور من شأنه إعاقة ممارسة الرقابة على دستورية القوانين.

تتعلق هذه المواد بشكل خاص بمبدأ المساواة الذي له وجهان في الدستور : المساواة في التمثيل الطائفي والمساواة بين المواطنين.

يرتبط تطبيق المواد الدستورية المنصوص عليها، بصورة مؤقتة، في الدستور، بإلغاء الطائفية التي تتحقق بتشكيل هيئة وطنية يشكلها مجلس النواب اللبناني " المنتخب على اساس المناصفةً بين المسلمين و المسيحيين " ومهمة هذه الهيئة المباشرة بإلغاء المواد التي تكرّس الطائفية السياسية وتنظيم انتخابات برلمانية على قاعدة وطنية لا طائفية (المادة ٩٥ الدستور اللبناني).

---

[٤٣]. المادة ٩ من الدستور اللبناني : " حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية " .

[٤٤]. قرار المجلس الدستوري رقم ٢/٢٠٠٠، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٨

[٤٥]. المادة ٢٧ من الدستور ا(المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ١٩٤٧/١/٢١): عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه.

المادة ٩٥ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٤٣/١١/٩ وبالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١) على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. وفي المرحلة الانتقالية:

أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.

←

تعزّز مقدمة الدستور مضمون هذه المادة وتنص على أن " إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي تحقيقه وفق خطة مرحلية" (*الفقرة* "ح" من مقدمة الدستور). من الواضح أنّ المجلس الدستوري لا يمكنه تحديد أجل للمواد المؤقتة في الدستور. فإلغاء الطائفية لن يتم الا بتوافق اللبنانيين.

يخضع المجلس في ممارسة مهامه، للنصوص الدستورية. فدوره يكمن في التوفيق ما بين مختلف مواد الدستور، بإحترام مبدأ المساواة حتى عند تطبيق التمثيل الطائفي.

***

أضحى مبدأ المساواة من المبادئ العامة الدستورية بعد ان كان من بين المبادئ العامة ذات القيمة القانونية في القانون الاداري.

في هذا السياق ومن اجل حماية هذا المبدأ يقوم القضاء الدستوري بدور اساسي ، لكونه الجهة المناطة به الرقابة على دستورية القوانين، وبالتالي عليه ان يفرض دوره في هذا المجال من خلال منع وضع قوانين مخالفة لهذا المبدأ.

هذا ما يجعلنا نخلص الى استنتاجات متفرقة بالشكل ولكن تتقاطع عند مضمون واحد الا وهو التباين بين النص والممارسة، بين المثالية والواقعية بين ما هو ممكن تطبيقه وبين ما هو متاح.

واقعية الصياغة التشريعية الممكنة وبالتالي رقابة القضاء الدستوري يحققان ابسط سبل المشاركة والمساواة وينعكسان ايجاباً على استقرار النظام اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً.

الغبن الخوف والحرمان من الحقوق كانا من الاسباب الحقيقية في الازمات السياسية والثورات والحروب المتعددة التي نعيشها اليوم، واوصلا الدول الى حافة الهاوية، احترام مبدأ المساواة امام المرافق العامة في حقل الوظيفة العامة وفي الانتخابات ... حق اساسي وليسى منحة أو هبة تمنح فيضًا عن الذات من الحكام الى الرعية، لذلك لا مناص من تحقيق المساواة امام القانون والقضاء... بوسائلها التي باتت معروفة وصولاً الى الاهداف المبتغاة من ذلك والمتمثلة في تحقيق العدالة الشاملة، وتكافؤ الفرص في المجالات كافة وذلك لتحقيق المواطنة الكاملة القائمة على المواءمة بين الحقوق والواجبات لكل فرد في المجتمع.

لصون هذا المبدأ والحيلولة دون اقرار قوانين ووضعها موضع التنفيذ[٤٦]، بدون ان يكون هناك من امكانية للمراجعة بدستوريتها يبقى رهنًا بالقضاء الدستوري.

وليس ثمة امكانية للقضاء الدستوري اللبناني ان يقوم بممارسة مهامه الا اذا تلقى مراجعة من جهات محددة ومحصورة ضمن مهلة زمنية محدودة.

اذا ما اخذنا اجتهاد القضاء الدستوري الفرنسي في هذا المجال وقد أوردنا العديد من الاجتهادات في بحثنا لرأينا ان أغلبية القرارات الحديثة اليوم والتي استندت في حيثياتها على تطبيق مبدأ المساواة مقدمة أساساً من قبل الافراد (نتيجة التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨) أمام المحاكم العدلية او الادارية، فتنظر المحكمة البدائية او الادارية في اسباب الدفع، فإذا وجدتها جدية ترفع طلب الدفع الى محكمة التمييز(القضاء العدلي) او الى مجلس الدولة (القضاء الاداري) للنظر في الموضوع. إذا وجدت محكمة التمييز أو مجلس الدولة اسباب الدفع بعدم دستورية القانون جدية، ترفع القضية الى المجلس الدستوري للفصل فيها. إذا ما وجد المجلس الدستوري ان النص القانوني مخالفًا للدستور يصدر قراراً بإبطاله، وتصدر المحكمة حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري. هذه المراجعة المتاحة للافراد تؤدي الى الحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور الفرنسي ومنها مبدأ المساواة.

اعطاء القضاء الدستوري اللبناني صلاحية النظر في دستورية القوانين الاساسية تلقائياً (كقوانين الانتخاب وتنظيم القضاء...)

توسيع صلاحيات المجلس الدستوري للتدخل تلقائياً للنظر في دستورية قانون او بناءً على مراجعة، ويستطيع الافراد التقدم بمراجعات أمامه... والا سيظل مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين وصون الحقوق والحريات سمفونية تعزف السياسة والدولة على وقع أنغامها، ما استطاعت إلى ذلك سبيلا، فتطرب شعبها، وتخدرهم، وتستغفلهم ...نجد مفارقة خطيرة بين ما يقرره الدستور في مواده التي تؤكد العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، وبين القوانين وما تضمنه من انتهاك لهذا المبدأ.

---

[٤٦]. عصام سليمان، "دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات"، المجلد الدستوري، **الكتاب السنوي** ٢٠١٣، ص ١٠٩.

المراجع

Breillat Dominique, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003

Breillat Dominique, *Les libertés de l'esprit* : *libertés et droits fondamentaux*, Montchrestien, Paris, 1996.

Dominique Colas, *L'Etat de Droit*, PUF, 1987, p. 242.

Ferdinand Melin Soucramanien, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 29 (Dossier : *La Question Prioritaire de Constitutionnalité*), octobre 2010.

Jacques Robert "Le principe d'égalité dans le droit constitutionnel francophone", *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°3, 1997.

Jacques Généreux, *Le socialisme néomoderne ou l'avenir de la liberté*, Seuil, 2009.

Hans Kelsen, *Théorie pure du Droit* , Dalloz, Paris, 1962.

Gilles Champagne**,** *L'essentiel du droit constitutionnel*, Gualino**,**2014

Rubio Liorente (F.), « La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional », *Revista española de derecho constitucional,* n º 31, 1991.

Nadia Bernoussi**,** « Le principe d'égalité devant les juridictions constitutionnelles », *Constitutions et principe d'égalité***,** Vol. XIV, 2005, p.17 et s.

Olivier Jouanjan, Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité ? *Revue internationale de droit politique*, *Jus Politicum*, mars 2012,n 7.

Raymond Carre De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, Tome I, 1920

ابراهيم عبد العزيز شيحا، **الوسيط في القانون الإداري**، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦.

ادمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري العام**، الجزء الأول والثاني، دار العلم الملايين، الطبعة الثالثة،١٩٨٧

زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري**، المجلد الأول والثاني، ٢٠٠٦

ادمون رباط ،**التكوين التاريخي للبنان السياسي والدستوري**، الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢

رامز عمار، **حقوق الانسان والحريات العامة**، طبعة ثانية، بيروت، ٢٠٠٢.

عبد الغني بسيوني عبد الله، **مبدأ المساواة امام القضاء وكفالة حق التقاضي**، منشورات الحلبي، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠٠١.

عيسى بيرم، **الحريات العامة وحقوق الانسان بين النص والواقع**، دار المنهل العربي، ١٩٩٨

عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي، ٢٠٠٩-٢٠١٠**

كتاب المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠

المجلس الدستوري، الكتاب السنوي،٢٠١١

المجلس الدستوري، الكتاب السنوي، ٢٠١٢

المجلس الدستوري، الكتاب السنوي، ٢٠١٣

Conseil constitutionnel de la République Française :
www.conseil-constitutionnel.fr

الجوانب الدستورية لخصخصة المرافق العامة

دراسة المادة ٨٩ من الدستور اللبناني

الدكتور وائل الزين

محام وأستاذ في الجامعة اللبنانية

لم تكن مواد الدستور اللبناني وليدة مصدر واحد بل جاءت أحكامه كمزيج بين عدة أفكار ومبادئ. من جهة لا يمكننا إنكار دور الفلسفة الليبرالية في صياغة العديد من المواد، بخاصة تلك المتعلقة بالحرية الشخصية، حرية الاعتقاد، حرية التعبير والاجتماع، حرمة المنزل وحماية الملكية الفردية... من جهة ثانية من الواضح أن المشرّع الدستوري استقى في صياغته دستور ١٩٢٦ الكثير من دساتير البلدان الأوروبية المعمول بها في ذلك الوقت بخاصة دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا.

فضلاً عّما تقدم شكلت حقائق المجتمع اللبناني مصدراً ملهماً لدستور ١٩٢٦، وذلك بأخذ بعين الاعتبار لواقع الطوائف في العديد من المواد. جاءت مواد الدستور لعام ١٩٢٦ مزيجًا من تلك المبادئ والأفكار. يتميز لبنان بخاصية ملفتة فهو محكوم بدستور صادر عام ١٩٢٦وهو يعتبر بذلك من أقدم الدساتير المطبقة في العالم[1].

لقد ورد في الباب الرابع تحت عنوان: في المالية، سلسلة من المواد (٨١- ٨٩) تتعلق بمالية الدولة لجهة كيفية فرض الضرائب، إقرار الموازنة، تصديق حسابات الإدارة المالية، عقد القروض العمومية. كما ورد في هذا السياق نص المادة (٨٩) التي تنص على أنه:

"لا يجوز منح أي إلتزام أو إمتيازللإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة

[1]. Michel Louis Martin, *Les Nouvelles Constitutions des pays francophones du Sud, Textes et analyses*, Hermès, 1998, p. 206.

عامة أو أي إحتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود".

الغاية من إيراد سلسلة المواد هذه تحت عنوان المالية كان رغبة المشرّع الدستوري في الحفاظ على مالية الدولة وتأكيداً على الصلاحية التاريخية للبرلمان في المواضيع المالية. فتضمن الفصل المتعلق بالمالية هذا عدة مواد ضمنها المادة (٨٩) لا توجد عادة في الدساتير الحديثة وهي تكون عادة من صلاحية التشريع المالي العادي[٢].

أثارت المادة ٨٩ الكثير من الجدل فيما يتعلق بدستورية عمليات خصخصة المرافق العامة، فضلا عن المشاكل المتعلقة بآلية تنفيذ هذه المادة من حيث توزيع الاختصاصات فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن محاضر البرلمان اللبناني لهي خير دليل على الجدل القائم لجهة تفسير هذه المادة، إذ أنّ عددًا من النواب اعتمدواعلى هذه المادة للطعن في دستورية قانونين مصادق عليهما من قبل البرلمان:

الأول يتعلق بالقانون رقم ٢٢٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم وتطبيق عمليات الخصخصة. والثاني يتعلق بالقانون رقم ٣٩٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١ الذي بموجبه تسمح الحكومة بمنح ترخيصين للهواتف الخليوية من خلال إجراء مناقصة عامة.

أثارت هذه المادة إشكالية أساسية تتعلق بتكيف النظام القانوني لخصخصة المرافق العامة مع الدستور، كذلك، بكيفية توزيع الصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تطبيق هذه المادة من الدستور.

قبل البحث في تطابق النظام القانوني للخصخصة والمادة ٨٩ من الدستور من المفضّل شرح المبادئ التوجيهية التي أدت إلى وضع هذه المادة.إن الإيديولوجية التي إستند إليها هذا النص، هي إيديولوجية الحرية الاقتصادية الذي بموجبها تمتنع الدولة عن التدخل في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.فالغرض من المؤسسات هو حرية المواطن.فالمواطنون متساوون في الحقوق، وهذا المفهوم للدولة أدى بالتالي إلى وضع اقتصادي أكثر تحررا.

---

[٢]. ادمون رباط، **التكوين التاريخي للبنان**، الجامعة اللبنانية ١٩٨٢، ص ٥١١ – ٥١٢ .

إن أي قيود قد تفرض على حرية عمل الأفراد يجب أن توضع وفقًا لمستلزمات المحافظة على النظام وضبط الأمن.

يتعيّن بالتالي تنظيم استعمال حرية التجارة والصناعة بالروح نفسها المتبعة في ممارسة الحريات الأخرى.

إن أي تدخل للدولة في المجال الاقتصادي يعتبر استثنائيا، فالقانون وحده بإمكانه إدخال التعديلات على مبدأ الحرية من اجل المصلحة العامة. إن حرية ممارسة التجارة والصناعة هي كغيرها من الحريات ممكن أن تكون محددة من قبل المشرع في حال ارتأى هذا الأخير بان المصلحة العامة تتطلب ذلك[٣]. إن الاجتهاد الإداري التقليدي كان مقتضبًا فيما يخص تقدير شرعية التدخلات الاقتصادية للأشخاص العموميين، وحدها الظروف الاستثنائية كان بإمكانها إنشاء المرافق العامة للتنافس بطريقة قانونية[٤] مع القطاع الخاص.

إن اعتماد المبادئ الليبرالية لا يعني غياب الدولة، بل على العكس من ذلك فان تدخل هذه الأخيرة في الاقتصاد يكون بغية:

– تأمين تفوق المصلحة العامة على المصالح الخاصة من خلال منح امتيازات لمدة محددة من الزمن.

– السهر حفاظاً على آليات السوق، ولمكافحة الاحتكارات.

إن الاحتكار يضر بالاقتصاد الحر لأنه يحد من المنافسة و يشكل الكارتيلات، فضلاً عن قدرته على التنافس مع السلطة حتى ولو كانت سلطة الدولة، فالاحتكار يمس بحق الملكية وبحرية التنافس.[٥]

هكذا يمكننا فهم المادة ٨٩ من الدستور اللبناني. ثمة مشكلة أخرى كانت موجودة أصلاً في هذه المادة وهي تكمن في كيفية مكافحة إساءة استخدام حق الملكية وحرية تحديد وسائل استثمار المرافق العامة الوطنية، والمدة القصوى لهذه الاستثمارات.

---

[3]. Yves Gaudemet, *Le préambule de la Constitution de 1946*, LGDJ, 2007, p. 173.
[4]. CE, 29 mars 1901, Casanova, 1901, recueil Lebon 1901, p. 73, note M. Hauriou.
[5]. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 173.

انطلاقًا من روحية المشرع الدستوري لعام ١٩٢٦، إنّ إمتياز أو إحتكار المرافق العامة يعطي صاحبه سلطة الإساءة إلى حقوق وحريات الإفراد. فحيازة مرفق عام يعني وفقاً للتعريف المعطى لها التحكّم بمنافع أو تقديمات أساسيةلا يستغنى عنهما لحياة وعمل المواطنين.
وهكذا، أصبح من الضروري تنظيم وسائل استثمار ما يسمى بالمرافق العامة، وتحديد المدة القصوى لهذا الاستثمار.

إن الخصخصة وبوصفها إجراء جديدًا أصبحت مبدأ توجيهيًا أساسيًا للدولة الحديثة. وهى ذات صلة بسياسات جديدة في الإدارة العامة، لذلك هي تستدعي إعادة انتشار للنشاطات التي كانت سابقا مناطة بالدولة. من هنا يظهر الدور الجديد للدولة الحديثة.

من الضروري إيجاد بيئة قانونية مواتية للخصخصة، وهذا العمل يستدعي إعادة النظر في الدستور وفى التشريع، والبحث في مواءمتها مع هذه المعطيات الجديدة.

اقترح تناول الموضوع من خلال تقسيمه إلى قسمين:

القسم الأول: دستورية عمليات الخصخصة وفقا لأحكام المادة ٨٩ من الدستور.
القسم الثاني: مسألة توزيع الصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق المادة ٨٩ من الدستور.

١
دستورية عمليات الخصخصة وفقا لأحكام المادة ٨٩ من الدستور

إن المادة ٨٩ من الدستور اللبناني تنصّ على ما يلي :

« لا يجوز منح أي امتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون خاص و إلى زمن محدود ».

إن المادة ٨٩ من الدستور تعرض مشكلة دستورية عمليات الخصخصة. في الواقع، إن هذه المادة ولدى تحديدها لطرق استغلال الثروات الطبيعية ذات المنفعة العامة عن طريق منح الامتيازات أو الاحتكار لمدة محددة من الزمن، تتعارض والنظام القانوني للخصخصة، الذي يفرض نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص بشكل تام. هذا التناقض يطرح مشكلة قانونية يتوجب حلها وهي تطابق خصخصة المرافق العامة مع الدستور اللبناني.

قبل تقديم الحل لهذا التناقض تجدر الإشارة إلى أن سبب التناقض يكمن في المادة ٨٩ من الدستور نفسها. في الواقع إن هذه المادة ترتبط بالظروف الاقتصادية والسياسية التي كانت سائدة في ذلك الوقت (نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين) حيث كانت الدولة الشرطي (الدولة الحارسة) هي السائدة.هذه الدولة تكتفي بتأمين الخدمات الضرورية واللازمة لمعيشة مواطنيها مثل: الأمن، الدفاع والعدل بدون الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الأخرى التي قد يحتاجها المواطنون، والتي تعود إلى كيفية تحسين نوعية حياتهم مثل خدمات التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي و الاسكان.

إن دولة الشرطي (الدولة الحارسة) لا تتدخل في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي كان نظام الامتيازآنذاك يتوافق أكثر مع مفهوم الدولة.

إن الخصخصة كمعطى إقتصادي جديد، لم توضع على بساط البحث إلا منذ ثمانيات القرن الماضي كنتيجة للسياسات الاقتصادية الجديدة المتحررة الداعية إلى فك ارتباط الدولة عن النشاطات الاقتصادية. وهكذا، فان هذا التناقض ينبع من التفاوت الموجود بين نهجي الدولة، دولة الشرطي في القرن التاسع عشر من جهة، ودولة التنمية المستدامة في القرن الواحد والعشرين من جهة أخرى. إن الخصخصة بموجب هذه المادة لم تكن مرخصة وكانت تحظر ضمنا التخلي عن الممتلكات العامة[٦]. إن ظاهرة تحرير شبكات المرافق العامة التي كانت

[6]. Antoine Aurélien, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, thèse en droit public, Université de Grenoble (2), 2007, 591 p., p. 167.

مستثمرة على شكل احتكارات جاءت لتتناقض والدساتير الوطنية والسؤال المطروح هو معرفة كيف أن هذا النص الذي لا يزال ساري المفعول يتوافق ومبادئ السوق الحرة[٧].

الدور الجديد للدولة الذي فرض مبدأ الخصخصة، سيؤثر بلا شك على الأحكام الدستورية للدول الحديثة. هذه الدول ستعيد بدورها تعريف النشاطات المندرجة تحت مجال النشاط العام[٨].

من هذا المنطلق، فان الخصخصة، بإعادة تعريفها لدور الدولة تفرض على القانون الدستوري تحديات جديدة فيما يتعلق بمكانة الدولة في عالم الاقتصاد.

يتوقف على كل دولة حديثة تحديد مدى تدخلها في الاقتصاد، على أن توضح نطاق النشاطات التي تنوى الاحتفاظ بها في القطاع العام والنشاطات التي تتوقع نقلها إلى القطاع الخاص.

وهكذا، فان الأحكام الدستورية مدعوة إلى التقيد بهذا الإجراء الجديد من خلال إيجاد حلول لهذه المشاكل.

يمكن تخطي مسألة دستورية الخصخصة إذا ما اعتمدنا تفسيرا مرنا يتوافق ونظامنا الاقتصادي الحر المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني.

إن المادة ٨٩ من الدستور اللبناني ليست أكثر مخالفة من الفقرة ٩ من مقدمة الدستور الفرنسي بشأن موضوع الخصخصة.

ينص هذا الدستور على أن «كل مال وكل مؤسسة يكتسب طابع الخدمة الوطنية أو الاحتكار يجب أن يصبح ملكية مشتركة».

بالرغم من هذا النص، بحث المجلس الدستوري الفرنسي في العام ١٩٨٦ في دستورية نقل بعض الشركات التي تتمتع بطابع الخدمة الوطنية أو الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص. واعتبر انه إذ كان من الضروري لبعض المرافق العامة الوطنية أن تتبع مبادئ أو

---

[٧]. المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، **الخصخصة رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن**، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

[٨]. رئيف خوري، **عقود "بي أو تي" وعقود الخصخصة في القانون المقارن**، المنشورات الحقوقية، دراسة مقارنة، صادر، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٢٨.

قواعد ذات قيمة دستورية، فان تحديد النشاطات الأخرى التي يجب أن تكون مصنفة كمرفق عام وطني قد تركت لتقدير المشرع أو للسلطة التنظيمية وفقا" للحالات. نتيجة لذلك إن النشاط المحدد من قبل المشرع في خانة المرفق العام بدوره إقراره في الدستور لا يشكل عائقًا لتحويل هذا النشاط إلى القطاع الخاص[٩].

أعيد تأكيد هذا الرأي في قرارين آخرين للمجلس في العام ١٩٩٦ و ٢٠٠٦.[١٠]

إن المجلس الدستوري الفرنسي، يميز بين فئتين من المرافق العامة: المرافق العامة الدستورية والمرافق العامة الوطنية. وحدهاالمرافق التي يترتّب على وجودها متطلبات دستورية غير قابلة للخصخصة.هذه المرافق العامة هي ووفقاً لمصطلحات المجلس الدستوري، تلك التي لها أساس في الأحكام الدستورية المفروضة بموجب الدستور أو تلك التي وجودها وعملها مفروضان بموجب الدستور.[١١]

يمكن للمشرع أن يقرر خصخصة شركة كان قد اعترف مسبقاً بان استثمارها يرتدي طابع الخدمة العامة إذا ارتأى أن ما كان له صفة المرفق العام الوطني انتفت عنه هذه الصفة وبإمكانه أيضًا بتّ تأميم شركة ما زال يعتبر أن استثمارها يتصف بطابع المرفق العام الوطني .[١٢]

وهكذا تبنى المجلس الدستوري تفسيرا يحد من نطاق هذه الفقرة من مقدمة دستور الجمهورية الرابعة (الفقرة ٩).

إن موضوع الفقرة ٩ من مقدمة الدستور الفرنسي لا يهدف إلى ترسيخ وجود بعض المرافق العامة أو بعض الاحتكارات بل يمنع المشرّع من تحويل الأموال العامة إلى القطاع الخاص[١٣].

---

[9]. Conseil Constitutionnel, décision n° 86-207 du 25 et 26 juin 1986, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1986, p. 65

[10]. Conseil Constitutionnel, décision n° 96-380 du 23 juillet 1996, loi relative à l'entreprise nationale France télécom, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1996, p. 109 et Conseil Constitutionnel, décision n° 2006-543 du 30 novembre 2006, loi relative au secteur de l'énergie, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2006 p. 125

[11]. Yves Gaudemet, *op.cit*., 2007, p. 178

[12]. Gerard Quiot, « Service public national et liberté d'entreprendre » in *Le préambule de la Constitution de 1946, anatomie juridique et contradictions politiques*, PUF, 1996, p. 208.

إن الفقرة ٩ لا تعطي أية ضمانة[١٤] لوجود المرافق العامة الوطنية. كما انه الإمكان إلغاء هذه المرافق. وذلك عن طريق سحب طابع المرفق العام الوطني عن المال أو المؤسسة المزمع خصحصتها[١٥]. يمكننا الاستنتاج مما تقدّم بأن المجلس الدستوري تحاشى التوسع بتفسير هذه الفقرة من مقدمة الدستور.

على العكس من ذلك، لقد قوض بشكل منهجي نطاقها. إنه لمن الواضح انه لا يريد التدخل في الخيارات الاقتصادية العائدة للدولة والاستناد إلى نص صيغ بطريقة يشوبها الغموض واللَّبس.[١٦]

بغية التغلب على مسألة دستورية الخصخصة، على الدستوريين تفسير المادة ٨٩ من الدستور اللبناني بطريقة حازمة ومرنة على غرار المجلس الدستوري الفرنسي.

هكذا يمكننا الترحيب بقرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٤ / ٢٠٠٠ الذي صدر بنتيجة للطعن في القانون رقم ٢٢٨ تاريخ٣١/٥/ ٢٠٠٠ (قانون متعلق بكيفية تنظيم وتطبيق وتنفيذ عمليات الخصخصة).

في الواقع إن المجلس[١٧] وبعد تمييزه ما بين المرافق العامة الطبيعية أو الدستورية والمرافق العامة غير الدستورية شدّد على مفهوم الملكية العامة التي يجب أن تعالج بطريقة عملية معتبراً أن المرافق العامة الصناعية والتجارية ليست مرافق عامة بطبيعتها بل بغايتها.
فحق الملكية، هو حق مقدس لا يجوز انتهاكه من حيث المبدأ، ويصبح في تطبيقه حقاً اقتصادياً واجتماعياً عليه أن يتماشى على حد سواء مع الطابعين الليبرالي والاجتماعي للجمهورية بدون تغييره[١٨] أو المساس به. على غرار المجلس الدستوري الفرنسي إن المجلس الدستوري اللبناني لا يريد التدخل في الخيارات الاقتصادية للدولة.

---

[13]. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 185
[14]. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 186
[15]. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 178
[16]. Yves Gaudemet, op.cit. 2007, p. 186
[١٧]. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٤ – ٢٠٠٠، **الجريدة الرسمية**، رقم ٢٨ في ٢٩ حزيران، ص ٢٢٢٥.
[18]. Marc Franc, *Constitution et Droit Privé*, Economica, 1992, p. 191.

هكذا، فإذا كانت المصلحة العامة تتطلب الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فالعملية لا تكون غير دستورية، إذ أن المجلس اعتمد لتشريع الخصخصة على المادة ١٥ من الدستور التي تنصّ على ما يلي:

« الملكية في حمى القانون، فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة، في الأحوال المنصوص عليها في القانون و بعد تعويضه تعويضاً عادلاً».

وإذا كانت المصلحة العامة تشرع انتزاع الملكية وفقا لأحكام المادة ١٥ من الدستور، فلا شيء بالمقابل يمنع من شرعنة عملية الخصخصة.

من خلال التفسير الواسع يمكننا أن نوفّق ما بين عمليات الخصخصة ودستورنا.

نستنتج مما تقدم، ان المجلسين الدستوريين في فرنسا ولبنان تفاديا التفسيرات الموسعة لهاتين المادتين. لا بل اضعفا نطاقهما بشكل منهجي. ومن الواضح أنهما لا يريدان التدخل في الخيارات الاقتصادية لدولتيهما لأن النصوص السابقة جاءت كتابتها غامضة وملتبسة[١٩].

إن قرارات المجالس الدستورية المشار إليها أعلاه قد شرعت مبدأ الخصخصة وفقاً لشرطين: أولاً لا يمكن خصخصة سوى المرافق العامة غير الدستورية (يعنى المرافق العامة الوطنية) فضلاً عن ذلك وقبل أية عملية خصخصة يجب نزع صفة المرفق العام عن النشاط موضوع الخصخصة.

يمكن إنتقاد هذين القرارين لأنهما لم يحددا المرافق العامة الدستورية.

الواقع إن المجلس لم يحدد بطريقة واضحة معايير تحديد المرفق العام الدستوري وذلك بغية الحفاظ على المرافق العامة تاركًا بذلك للحكومات اتخاذ المبادرة وهذا أمرغير مقبول.

من هنا يتعين على المجلس الدستوري تحديد هذا المفهوم، على أن يشمل قطاعات البنى الأساسية (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء، المياه، ،البريد و الغاز) التي تمثل

[19]. Philippe Cossalter, L’alinéa 9, in *Le préambule de la Constitution de 1946*, dir. de Yves Gaudmet, LGDJ, 2008, p. 186.

الأسس الرئيسة للاقتصاد الوطني، والتي يجب أن تؤمنها السلطة الحكومية تحت عنوان الخدمات العامة. [٢٠]

٢

توزيع الصلاحياتما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بتطبيق المادة ٨٩ من الدستور

بعد تبيان أن الخصخصة لا تتعارض والأحكام الدستورية، هناك سؤال يطرح عن توزيع الاختصاصات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لجهة تطبيق المادة ٨٩ من الدستور. وفقاً للمادة ١٦ من الدستور اللبناني، إن السلطة التشريعية مناطة فقط بمجلس النواب من دون أي منازع.

الاختصاص التشريعي للبرلمان مطلق لا حدود له. إن المجلس النيابي اللبناني يمثل السيادة الوطنية، ويعرب عن الإرادة العامة وبإمكانه التدخّل في جميع الميادين. ففي النظام البرلماني يمكن لمجلس النواب القيام بكل الأعمال من دون استثناء ما عدا تحويل رجل إلى امرأة. [٢١]

ولكن إذا كان نطاق القانون مطلقًا فهذا لا يعني عدم وجود توزيع للصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية و التنفيذية وفقاً للأعراف الدستورية المتبعة منذ إعلان الدستور.

وفقًا للمادة ٨٩ من الدستور اللبناني، يتعين على المجلس النيابي منح–بموجب قانون– الامتيازات والاحتكارات بغية استغلال ثروة طبيعية في البلد أو خدمة ذات منفعة عامة. ولكن لا يعود له وضع دفاتر شروط عقود الامتياز و الاحتكارات الممنوحة. فهذه من اختصاص السلطة

---

[20]. Pierre Espulgas, “Les télécommunications, un nouveau service public constitutionnel à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 23-7, 1996 », *Revue administrative*, 1996, p. 512.

[21]. Gérard Conac, François Lechaire, *La constitution de la République française, analyse et commentaire*, Economica, 1979, p. 732.

التنظيمية. في الواقع إنّ القانون يحدد قواعد و/أو المبادئ والضمانات الأساسية.ويتعين على السلطة التنظيمية اتخاذ إجراءات تطبيق القواعد و/أووضع المبادئ الأساسية موضع التنفيذ[٢٢].

بالتالي يتعيّن تفسير المادة ٨٩ من الدستور اللبناني في هذا السياق. أي على البرلمان وضع القواعد العامة المتعلقة بمنح الامتيازات والاحتكارات وخصخصة الخدمات العامة، وعلى السلطة التنظيمية وضع تلك القواعد موضع التنفيذ، وذلك عن طريق وضع دفاترالشروط، وتوقيع العقود، وانجازالخطوات التحضيرية.

هكذا يمكن للبرلمان السماح بعمليات النقل أوبمنح الامتيازات والاحتكارات دونما الحاجة لبتّ في كل عملية نقل أوامتياز آو احتكار على حدة. في الواقع إن الدستور لا يفرض إصدار قانون خاص لكل عملية خصخصة،و لكن بإمكان المجلس النيابي التدخل أكثر في معرض تطبيق المادة ٨٩ من الدستور عند منح الالتزامات والامتيازات والاحتكارات أو عند تحويل ملكية المشاريع العامة. فلا يقتصر على منح الإذن للحكومة بعقد الالتزام او خصخصة المرفق العام بل أيضا بتحديده موجبات على هذه السلطة تحد من سلطتها الاستنسابية، وأيضاً عن طريق مراقبته لعملها عن طريق التصديق على دفتر الشروط أو ملخص عنه مثلاً.

وهكذا يمكن الاستنتاج أنّ الامتيازات كافة الممنوحة من قبل البرلمان اللبناني منذ العام ١٩٤٩كانت ترفق بدفاترالشروط بدون اعتبارحذف هذا الموجب كالتزام مخالف للدستور اللبناني. إن المجلس النيابي اللبناني يعبر عن إرادة الدولة أو المصلحة العامة وهو مدعو للسهر على حماية الموارد الطبيعية للبلد، والمرافق ذات المنفعة العامة.

لذلك فهو مدعو أكثر فأكثر للتدخل لدى منح الإذن لعمليّات نقل الملكية عند تطبيق المادة ٨٩ من الدستور ويمكنه أن يحد من سلطة الحكومة التقديرية عبر الالتزامات التي يمكن أن يفرضها على السلطات التنظيمية. (على سبيل المثال الالتزام بإحالة دفاتر الشروط إلى البرلمان للتصديق عليها). كل ذلك انطلاقاً من مهمته بالحفاظ على ثروات البلاد ومنافعها العامة ومنع التفريط بها كونه المؤتمن عليها لأنه يعكس الإرادة الشعبية والمصلحة العامة للبلاد. وما سيساعد المجلس النيابي في تدخله هذا ذلك أن طريقة التشريع في لبنان تنتمي إلى المدرسة اللاتينية التي تقوم على فكرة معالجة الموضوعات بالإحاطة بجوانبها المختلفة والدخول في

[22]. GerardConac, Francois Lechaire, *op cit*., 1979, p. 752.

التفصيلات تلافياً لأي لبس أو غموض قد ينشأ فيما بعد. فهو بذلك يختلف عن المدرسة الإنكلوسكسونية القائمة على معالجة المواضيع من خلال فكرة التفويض التشريعي تاركة للسلطة التنفيذية تقرير مصير التفاصيل وما تتطلبه بعض المسائل من مرونة.

على البرلمان اللبناني السهر على حسن سير عمليات الخصخصة. إن الخصخصة ليست في حد ذاتها حلاً. لا يمكن القول انه بمجرد الانتقال الكلّي إلى القطاع الخاص ستحل مشاكلنا الاقتصادية بلمحة بصر.على الخصخصة أن تكون جزءًا لا يتجزأ من برنامج إصلاحي إداريو اقتصادي. إن البرلمان مدعو إلى اعتماد مفهوم جديد للخصخصة مخالف للنقل الكلي إلى القطاع الخاص. إن بيع الممتلكات العامة والبنى الأساسية الرئيسية الناجمة عن عمليات النقل الكلي في البلدان ذات الاقتصاد المتواضع يضعف دون شك السيادة الوطنية خصوصًا إذا كان رأس المال الأجنبي هو الذي يشتري الممتلكات والبنى الأساسية.

على الدول أن تحدد كيفية توازن الأهداف المتضاربة مثل تحرير البنى العائدة للسوق واعتبارات الأمن الوطني. بعد أن تناولنا دستورية الخصخصة، سؤال مهم يطرح نفسه في ما يتعلّق بالسلطة المختصة بالخصخصة.

أيعزى هذا الاختصاص للسلطة التشريعيةأم للسلطة التنظيمية؟

لم تتناول أية مادة في الدستور اللبناني بشكل صريح هذه المسألة كما هي الحال في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي الذي أعطى هذه الصلاحية للسلطة التشريعية.

يمكن حل هذه المشكلة عبر التفسير الموسّع للمادة ١٥ من الدستور اللبناني، التي تنص على:

« الملكية في حمى القانون، فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعةالعامة، فى الأحوال المنصوص عليها في القانون و بعد تعويضه تعويضاً عادلاً ».

هذه المادة ووفقاً للمجلس الدستوري اللبناني تشمل في حمايتها ليس فقط الملكية الخاصة بل أيضاً الملكية العامة و بالتالي تصبح الملكية العامة في حمى القانون و لا يجوز نزعها إلا بقانون و لأسباب المنفعة العامة.

إن قاعدة التوازي في الأشكال تعني أنّ السلطة المختصة لمصادرة الملكية يجب أن تكون هي نفسها الصالحة للخصخصة. هكذا فقط وبموجب قانون صادر عن المشرع يمكن خصخصة الأموال والشركات العامة.

علينا الآن تحديد تدخل المشرع في مجال الخصخصة. وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي[٢٣]:

إن السلطة المناطة بالمشرع وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور لتحديد القواعد المتعلقة بنقل ملكية الشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا تمنح المشرع حق التدخل في كل عملية خصخصة فردية.

يكفي المشرع اللبناني أن يحدد مسبقًا لكل قطاع اقتصادي معايير وقواعد وإجراءات النقل لتحويله أو لتبديله إلى القطاع العام، وفيما بعد يتوجّب على السلطة التنظيمية أن تضع هذه الإجراءات موضع التنفيذ. وهكذا إذا أردنا خصخصة توزيع الكهرباء أو الهاتف الثابت أو الهاتف الخليوي أو النقل العام أو توزيع المياه، أو مصافي النفط... فلا بد من صدور قانون يختص بكل قطاع في هذه القطاعات ينظم عملية خصخصته على حدة ولا يمكن الاستناد إلى قانون ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها ذلك لأن هذا القانون هو قانون إطار Loi cadre حدد الحدود العامة لعمليات الخصخصة ولم يتطرق للتفاصيل وبالتالي لا يمكن الاستناد إليه لتبرير خصخصة أي مرفق عام بدون صدور قانون خاص.

***

واقع الحال يدلّ أن نص المادة ٨٩ لم يشهد تطبيقات كثيرة له، وهو لم يُطرَح موضع البحث إلا في السنوات الأخيرة عندما تغيّر مفهوم الدولة وتخليها عن بعض مهامها للقطاع الخاص في الشأن الاقتصادي. وبالتالي كان هذا النص مهملاً في فترة ما بعد الاستقلال حتى اتفاق الطائف، لأن الدولة قامت في هذه الفترة بشكل عام بدور معاكس لما تفرضه المادة ٨٩ فهي قامت بتأميم عدد من المرافق العامة وليس منحها للقطاع الخاص كما تفترض المادة ٨٩ (مؤسسة كهرباء لبنان، مرفأ بيروت، مصالح المياه، هيئة أوجيرو)[٢٤].

---

[23]. Conseil constitutionnel, n 96 – 375 du 9 – 4 – 1996, *J.O.* du 13/4/1996, p. 5730.

كما أن المادة ٨٩ من الدستور تحدّ من التوسع في اتباع طرق إدارة منافع البلاد العامة وثرواتها الطبيعية وهي تضع قيوداً تشريعية ثقيلة وغير مرنة وتحد من خيارات الإدارة[٢٥]. لكن لا بدّ إذا أردنا مواكبة التطورات الحاصلة في دور الدولة تجاه الاقتصاد من تخطي الصعاب الدستورية والقانونية، واللجوء إلى التفسير الموسع المرن لهذا النص أو النصوص المشابهة، وذلك كما فعل المجلس الدستوري الفرنسي تجاه نص المادة ٩ من مقدمة الدستور، وكما فعل أيضاً المجلس الدستوري اللبناني تجاه المادة ٨٩ من الدستور. كما أننا نقترح تعديل نص المادة ٨٩ من الدستور اللبناني باتجاه إجازة عمليات تحويل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص عبر قانون. كما أنه من الضروري تعديل نص المادة الثانية من قانون ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها والتي تتضمن تناقضاً واضحاً بين فقرتها الأولى والتي تنص على أسس الخصخصة عبر إيرادها أنه يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل. ونص الفقرة الثانية من المادة والذي يقول بتحديد المدة القصوى للتراخيص الممنوحة للعمل في القطاع وفقاً للأحكام المادة ٨٩ من الدستور.

فما دمنا اعتبرنا أن عملية خصخصة المشاريع العامة دستورية، وبالتالي تحويل الملكية إلى القطاع الخاص دستوريّاً فلماذا التمسك بضرورة أن يكون الترخيص لمدة زمنية معينة وفقاً للأحكام المادة ٨٩ من الدستور. فلقد وُضع نص المادة ٢ من قانون الخصخصة انطلاقاً من التفسير الضيق للمادة ٨٩ من الدستور وليس انطلاقاً من التفسير المرن. فما دمنا اعتمدنا التفسير المرن الموسّع لهذه المادة الدستورية نرى أنه من الأفضل إلغاء نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الخصخصة.

---

24. Edmond Rabbath, *op.cit.*, p. 311.

٢٥. رئيف خوري، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

الباب الرابع

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته

٢٠١٤

١

اجتماع المكتب التنقيذي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية

عقد المكتب التنفيذي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية اجتماعه الدوري السنوي، في مدينة الرباط في المملكة المغربية، في 13–14 شباط (فبراير) 2014، برئاسة رئيس الاتحاد الدكتور محمد أشركي.

شارك في الاجتماع الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري وعضو المكتب التنفيذي، والأستاذ زغلول عطيه، عضو المجلس الدستوري وعضو اللجنة العلمية في الاتحاد.

تقدّم الأمين العام للاتحاد، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في مصر، الدكتور حنفي علي جبالي، بتقرير عن نشاطات الاتحاد وماليته، جرى مناقشته من قبل أعضاء المكتب التنفيذي وإقراره. وطرح من خارج جدول الأعمال، بناءً على اقتراح رئيس المجلس الدستوري اللبناني، موضوع مشاركة أعضاء الإتحاد في المؤتمر المزمع عقده في بيروت، في تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠١٤، في إطار التعاون بين المجلس الدستوري اللبناني ومؤسسة كونرادأديناور، وبمناسبة مرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري اللبناني مهامه، وموضوع المؤتمر: «الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم ورؤية مستقبلية». وافق المكتب التنفيذي للإتحاد على المشاركة والطلب من المحاكم والمجالس الدستورية الأعضاء المشاركة أيضاً.

٢

اجتماع رؤساء المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة: كليًا أو جزئيًا بالفرنسية

عقد رؤساء المحاكم والمجالس الدستورية الأعضاء في جمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كلياً أو جزئياً باللغة الفرنسية ACCPUF، اجتماعهم الدوري في مدينة أوتاوا، عاصمة كندا، في 28–30 نيسان (ابريل) ٢٠١٤. شارك في الاجتماع رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان.

نوّهت الأمينة العامة Caroline Petillon في الكلمة الإفتتاحية باستعادة المجلس الدستوري اللبناني دوره في ACCPUF .

وكان عضو المجلس الدستوري الدكتور أنطوان مسره قد أجاب في تقرير مفصّل عن الأسئلة التي أعدت، ووزعت على المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية، بشأن موضوع الحلقة الدراسية، التي عقدت أثناء الاجتماع، "وهو علاقة المحاكم والمجالس الدستورية بالاعلام".

قدّم البروفسور Mathieu Disant من جامعة باريس الأولى خلاصة عن التقارير، ومن ثم جرى نقاش، أبرز ما ورد فيه هو الآتي:

١. إن طبيعة المحاكم والمجالس الدستورية تختلف عن طبيعة المحاكم العادية، فمردود قراراتها هو سياسي، ولذلك تستجلب ردود فعل سياسية، وبخاصة في الدول التي لا تتقبل الجهات السياسية فيها بسهولة وجود هيئة دستورية ذات صفة قضائية، لها سلطة بتّ دستورية القوانين التي يقرها البرلمان، والفصل في صحة انتخاب البرلمانيين، واستخدام الاعلام لشن هجوم على قرارات المحكمة أو المجلس الدستوري، وبخاصة في الدول غير العريقة بالديمقراطية.

2. عدم معرفة الإعلاميين بطبيعة عمل المحاكم والمجالس الدستورية وصلاحياتها والأمور الإجرائية التي تحكم ممارسة هذه الصلاحيات، والخوض في أمور يجهلونها، والتعليق على القرارات من خلفية محض سياسية ودعائية.

تبين من المناقشات ان هناك محاكم ومجالس دستورية ومحاكم عليا تقيم علاقات واسعة مع الاعلام، أبرزها المحكمة الفدرالية في سويسرا التي يوجد لديها إعلاميون معتمدون، ويصدر عن رئيسها تصريحات واعلانات، والهدف من ذلك الحفاظ على الشفافية بين القضاء والرأي العام. كذلك في جمهورية الغابون Gabon يوجد لدى المحكمة الدستورية مديرية تهتم بالعلاقات مع الاعلام بانتظام. بينما ظهر ان هناك محاكم ومجالس دستورية تتحفظ على قيام علاقة بينها وبين الاعلام.

استقرّ الرأي على أنه لا يجوز تجاهل دور الاعلام وأثره على الرأي العام، وينبغي التعاطي معه، وبخاصة أنه يستخدم على نطاق واسع من قبل الجهات المعنية بقرارات المحاكم والمجالس الدستورية.

لذلك لابد من التواصل مع الاعلام عند الضرورة لتوضيح الأمور وتنوير الإعلاميين وتزويدهم بالمعلومات، مع التزام موجب التحفظ، وذلك من أجل منع تشويه صورة المحاكم والمجالس الدستورية والإبقاء على صدقيتها لدى الرأي العام.

٣

مؤتمر «الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية تقييم ورؤية مستقبلية» بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور

عقد مؤتمر: «الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم ورؤية مستقبلية»، في اطار الاتفاق بين المجلس الدستوري ومؤسسة كونراد أديناور، في 14 – 15 تشرين الثاني (نوفمبر) 2014، في فندق هيلتون – الحبتور.

حضر جلسة الافتتاح رئيس الجمهورية السابق ميشال سليمان ورئيس مجلس النواب السابق السيد حسين الحسيني، وممثلون عن رئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة، والقيادات السياسية ووزراء حاليون وسابقون، وأعضاء المجلس الدستوري الحاليون والسابقون، وقضاة ومحامين وأساتذة جامعات، وممثلون عن هيئات المجتمع المدني.

ألقيت في جلسة الافتتاح كلمات لكل من ممثل مؤسسة كونرادأديناور بيتر ريمل، ورئيس اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية (ألقاها عضو المجلس الدستوري في المملكة المغربية الأستاذ رشيد مدور)، ورئيس لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا جواني بوكيتشيو، وسفير ألمانيا الاتحادية، ورئيس المجلس الدستوري عصام سليمان.

شارك في المؤتمر فضلاً عن المجلس الدستوري اللبناني، اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، ولجنة البندقية، والمحكمة الدستورية العليا في مصر، والمحكمة الدستورية في

السودان، والمجلس الدستوري في المغرب، والمجلس الدستوري في الجزائر، والمحكمة الدستورية في البحرين، والمحكمة الدستورية في الكويت، والمحكمة الدستورية في المملكة الأردنية الهاشمية، والمحكمة العليا في اليمن، والمحكمة العليا في فلسطين، فضلاً عن أساتذة في القانون الدستوري من جامعة بون في ألمانيا، وجامعة قرطاج في تونس، وجامعة الكويت.

أما المحاور التي جرت دراستها ومناقشتها في أربع جلسات فهي الآتية:

١. دور القضاء الدستوري في انتظام عملية التشريع.
٢. دور القضاء الدستوري في انتظام أداء المؤسسات الدستورية.
٣. دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة.
٤. استراتيجية لتطوير القضاء الدستوري في الدول العربية.

٤

عقد اتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP

عقد اتفاق بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP والمجلس الدستوري،

في اطار مشروع المساعدة الانتخابية للانتخابات اللبنانية، الذي تم اقراره في مجلس الوزراء بموجب مرسوم رقم 9754 تاريخ 17 كانون الثاني 2013 ، والذي يتألف من خمسة محاور من ضمنها محور أساسي يتعلق بتقديم الدعم الى مختلف الهيئات القضائية التي تعنى بحل النزاعات الانتخابية، وعلى رأسها المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، وذلك بتمويل من الاتحاد الأوروبي ومن وزارة الخارجية البريطانية.

شمل الاتفاق الأمور الآتية:

١. تطوير الموقع الالكتروني للمجلس.
٢. اصدار دليل حول القواعد التي ترعى الطعون الانتخابية أمام المجلس الدستوري.
٣. اصدار مجموعة قرارات المجلس الدستوري.
٤. وضع نظام أرشفة الكترونية لمكتبة المجلس.

٥. تطوير تجهيزات المجلس.

أخذ الاتفاق طريقه الى التنفيذ فبدأ العمل لانجاز بنوده ومن المتوقع ان يتحقق ما تم الاتفاق عليه بشكل كامل في كانون الثاني 2015، وسيتم في نهايته صدور كتاب عنوانه: «المجلس الدستوري في القانون والاجتهاد»، وكتاب آخر من جزءين، أحدهما يضم قرارات المجلس الدستوري بشأن الطعون النيابية، والآخر يضم قرارات المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين.

٥

مؤتمر المنظمة العربية للقانون الدستوري

عقدت المنظمة العربية للقانون الدستوري مؤتمراً في بيروت برعاية الجامعة اللبنانية وفي مقر ادارتها المركزية في 16 – 17 تشرين الأول (أوكتوبر) 2014.

ألقى رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في جلسة الإفتتاح كلمة أكد فيها على أهمية انعقاد المؤتمر في بيروت وفي الظروف الصعبة التي تمر بها المنطقة العربية، كما أكد الدور الذي ينبغي ان تضطلع به الجمعية العربية للقانون الدستوري في السعي الى تطوير الأنظمة الدستورية في الدول العربية، من أجل تحقيق الاستقرار والازدهار.

ترأس رئيس المجلس الدستوري الجلسة الثانية في المؤتمر والمخصصة لتفسير الدستور.

في نهاية المؤتمر قام المشاركون بزيارة مقر المجلس الدستوري، يرافقهم عضو الجمعية النائب غسان مخيبر، فاستقبلهم رئيس المجلس وأعضاؤه، وجرى اطلاعهم على عمل المجلس والصلاحيات المناطة به، وتم تزويد مكتبة المجلس ببعض الكتب من قبل المشاركين، وتزويدهم بالكتب الصادرة عن المجلس الدستوري.

بعد ذلك جرى حفل كوكتيل في حديقة المجلس الدستوري.

٦

صلاحيات رئيس الجمهورية بين النصّ الدستوري والممارسة السياسيّة*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

العلاقة بين النّص الدستوري والممارسة السياسية علاقة جدلية، يتوقف عليها اداء المؤسسات الدستورية ومصير النظام السياسي. يحدد النّص الدستوري المبادئ والقواعد والآليات التي تحكم الممارسة السياسية، في إطار المؤسسات الدستورية، ومن المفترض ان يقود النّص الى ممارسة سياسية، ينتظم معها اداء المؤسسات الدستورية ويتفعّل، لكي تستطيع ان تقوم بالمهام المناطة بها، نظراً لما لهذه المهام من اثر على مختلف مؤسسات الدولة ومرافقها وقطاعاتها، وبالتالي على المواطنين والمجتمع.

يتأثر النّص الدستوري بالتجارب التي مرت بها الأنظمةُ الدستورية وأدت الى اعتماد مبادئ وقواعد ثابتة لا غنى عنها في أي نظام، كما يتأثر بالمعطيات الموضوعيّة والذاتيّة، فلكل دولة تركيبتها المجتمعية، ولكل شعب نظام قيم وخصوصيات لا بدّ من أخذها بالاعتبار عند صياغة الدساتير، والتوفيق بينها وبين المبادئ والقواعد الدستورية التي جاءت نتيجة تجارب طويلة، أكدت ان اداء المؤسسات الدستورية لا يستقيم الا في اطارها.

أما الممارسة السياسية، وهي لا تقل أهمّية عن النّص الدستوري، فينبغي ان تنضبط بالنّص، لأن الممارسة السياسية اذا ما خرجت عن النّص، يضطرب اداء المؤسسات الدستورية، والتمادي في هذا المجال يقود الى مآزق تُشلَّ معها المؤسسات الدستورية، فيصيب العطب مختلف مرافق الدولة وقطاعاتها.

* مداخلة في افتتاح مؤتمر كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية.

إن العوامل المؤثرة في الممارسة السياسية عديدة، فالانسان هو من يمارس السياسة، ويتلقى نتائجها ويتفاعل معها، ويشكّل بالتالي محورها، ولكل إنسان تكوين نفسي ونمط تفكير وذهنيّة معيّنة ومصالح محدّدة، وبيئة اجتماعية ينتمي اليها، كل ذلك يؤثر في العمل السياسي، وقد يَدفعه الى الانحراف عن المبادئ والقواعد الدستورية، لذلك تلجأ الأنظمة الدستورية الى اعتماد ضوابط للّعبة السياسية،غير أن فاعلية هذه الضوابط تبقى موضعَ جدلٍ نظراً لتعقيدات الواقع السياسي، وتشابك العناصر الفاعلة فيه. والممارسة السياسيّة من ناحية اخرى، قد تقود الى تعديل النّص او تغييره بما يؤدّي الى تطوير اداء المؤسسات، او الى تطويع النّص لصالح الممارسة المتفلّتة من الضوابط الدستورية، لجعل النّص منسجماً مع الممارسة.

تطورت الأنظمة الدستورية في العديد من الدول تحت تأثير الممارسة، كما ان الممارسة في بعض الدول أدت الى تقهقر الأنظمة السياسية.

عندما قال العلامة الفرنسي Léon Duguit، أن قيمة المؤسسات من قيمة من يتولى شؤونها Les institutions valent ce que valent les hommes، كان يفترض بأن النص على درجة متقدمة من الكمال والمسؤولية تقع على الممارسة.

***

يرتبط البحث في صلاحيات رئيس الجمهورية بالبحث في تجربتنا السياسية، وتحديداً في دور الدولة في مجتمع تعددي، وما ينبغي ان تكون عليه الممارسة السياسية لكي تستجيب لما يطمح اليه اللبنانيون من عيشهم المشترك.

بيّنت التجارب التي مررنا بها ان السواد الأعظم من اللبنانيين متشبث بالعيش المشترك، على الرغم من الصراعات الدامية التي عصفت في ما بينهم، واللجوء الى إثارة العصبيات الطائفية والمذهبية لإغراض محض سياسية لا علاقة لها سوى بمصالح ضيقة. العيش المشترك هو تعبير عن إرادة وطنية جامعة، تقوم على اقتناع اللبنانيين بأن عيشهم المشترك يعود عليهم بالخير جميعاً. وقامت الدولة على أساس ميثاق العيش المشترك، ونشأ نظامها وتطور في إطار التوفيق بين المبادئ والقواعد والآليات المعتمدة في الأنظمة البرلمانية من جهة، ومقتضيات العيش المشترك من جهة أخرى، فقام نظامنا البرلماني على أساس المشاركة الطوائفية في السلطة، غير ان العيش المشترك والمشاركة الطوائفية في السلطة لا يشكلان هدفاً بذاته، انما

وسيلة لبناء دولة، ترسخ وحدتها وتوفر الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم لأبنائها، على شتى انتماءاتهم الطائفية والمذهبية والفئوية. المواطن هو الغاية، ولا يجوز ان يتحول العيش المشترك والمشاركة الطوائفية الى غاية على حساب مصلحة المواطن والوطن.

إن دور الدولة في مجتمع تعددي يفوق بكثير دورها في المجتمعات المتجانسة. ليست الدولة في المجتمعات التعددية مجرد كيان حقوقي وسياسي ناظم للعلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة ثانية، وبين مؤسسات الدولة من جهة ثالثة، بهدف توفير الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم للمواطنين، انما هي كيان حاضن للمجتمع التعددي، هدفه الأساسي الحفاظ على وحدته وترسيخها، كون الدولة تقوم فيه على جدلية العلاقة بينها وبين الطائفة، فتقوية الانتماء الوطني وتقدمه على ما عداه من انتماءات شرط أساسي لترسيخ وحدة المجتمع التعددي، وتعزيز وجود الدولة الحاضنة له ما يتطلب حنكةً وحكمة ودراية ورؤية في ادارة الشأن العام في المجتمعات التعددية، وترفّعاً وسياسات تعتمدها الدولة في مختلف المجالات، بهدف إشعار المواطنين بأن الدولة ترعى شؤونهم وتوفر لهم شروط العيش الكريم، ليقوى انتماؤهم اليها وتترسخ وحدة المجتمع من خلال الدولة.

المشاركة الطوائفية في السلطة هي مشاركة في بناء دولة تلبي طموحات أبنائها في عيشهم المشترك، وليست تشاركًا في تقاسم المغانم والنفوذ، تتحول الدولة معه الى اقطاعات، فتغدو عاجزة عن القيام بأبسط واجباتها تجاه مواطنيها، الذين لا يعود أمامهم سوى اللجوء الى طوائفهم، فيقوى انتماؤهم الطائفي على حساب الانتماء الوطني، وتقوى الطائفة على الدولة في المعادلة التي تجمع بينهما.

بينت التجربة اللبنانية ان المؤسسات الدستورية تعاني من تعثر، لا بل من شلل في ادائها، نتيجة الممارسات السياسية المتفلتة من الضوابط، وخروج المشاركة الطوائفية عن مسارها الصحيح وتحويلها الى غاية بذاتها، ما أطاح بها كوسيلة لتعزيز العيش المشترك من خلال بناء الدولة. الصراع على السلطة، خارج الضوابط التي نص عليها الدستور والروحية التي انطوى عليها، وعدم أخذ المصلحة العامة وشؤون المواطنين بالاعتبار، أوصلا الدولة الى ما هي عليه. كيف يستطيع من هو على رأس الدولة ان يقوم بالمسؤوليات التي حمّله اياها الدستور، في دولة تتنازعها قوى سياسية متفلته من الدستور والقوانين، ومرتبطة بقوى اقليمية ودولية متصارعة مع

بعضها البعض، في دولة مؤسساتها الدستورية معطلة، والفساد تمأسس فيها وغدا أقوى منها، في دولة يهدر فيها المال العام، ولا موازنة لها منذ أكثر من ثماني سنوات، وهذه أكبر مخالفة دستورية لا يستطيع أحد ان يحاسب المسؤولين عنها. في دولة ازداد هزالها بفعل الممارسة السياسية، فغدت في غربة عن مجتمعها، فازداد تفككاً وتشرذماً بفعل العصبيات المستنفرة، في دولة نفرت الطاقات الشابة منها وذهبت تبحث عن مستقبل لها في جميع أصقاع الأرض.

عندما نص الدستور في المادة ٤٩ على ان "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور"، افترض المشترع ان المؤسسات الدستورية، وتحديداً مجلسي النواب والوزراء، يعملان بشكل منتظم ومنضبط بما نص عليه الدستور، ولم يتحسب لما يمكن ان تتعرض له المؤسسات الدستورية من أزمات حادة بفعل الصراعات السياسية وموازين القوى، فحصر صلاحيات رئيس الجمهورية بالحد الأدنى، ولم يمنحه من الصلاحيات ما يمكنه، عند حدوث الأزمات، من استخدامها لايجاد مخارج تحول دون تعطيل اداء المؤسسات الدستورية، على غرار ما يجري في الأنظمة البرلمانية المتطورة وفي طليعتها النظام البرلماني في ألمانيا الاتحادية. فالأنظمة البرلمانية تطورت تحت تأثير التجارب التي مرت بها، ولم يعد رئيس الجمهورية فيها مجرد رمز، انما غدا مرجعيةً دستورية لها صلاحيات تستخدمها في أوقات الشدة، من أجل الحفاظ على انتظام اداء المؤسسات الدستورية، نظراً لما لذلك من أهمية بالنسبة للمسؤوليات التي حملها الدستور لرئيس الجمهورية، والتي تتطلب انتظام اداء المؤسسات الدستورية كونه أساس انتظام عمل سائر مؤسسات الدولة.

ان إعطاء رئيس الجمهورية مثل هذه الصلاحيات لا علاقة له بالتوازنات الطائفية التي يقوم عليها النظام السياسي، وهو يأتي لصالح اللبنانيين جميعاً ويسهم في صون العيش المشترك، لأنه يحول دون تعطيل مؤسسات الدولة، وبالتالي تعطيل مصالحهم.

إن بنية لبنان المجتمعية والتوازنات التي يقوم عليها نظامه السياسي، ومحيطه الجيوسياسي المتوتر باستمرار، والعلاقة بين الداخل وهذا المحيط، كلها عوامل تدفع باتجاه تأجيج الصراعات السياسية وتهديد أداء المؤسسات الدستورية، ما يجعل ايجاد المرجعية الدستورية القادرة على ايجاد المخارج الدستورية عند حدوث الأزمات أمراً ملحاً.

إن التجربة السياسية والدستورية في لبنان غنية جداً، وينبغي الاستفادة منها، وتحديد الثغرات في نظامنا السياسي، والعمل على معالجتها بمسؤولية وطنية، والسعي الى عقلنة نظامنا البرلماني في إطار الخصوصيات اللبنانية، وفي ضوء التجارب التي مرت بها الدول وأدت الى تطوير أنظمتها الدستورية، وليس من الصعب ابتكار إصلاحات دستورية، اذا ما توافرت الارادة السياسية، يستقيم معها اداء المؤسسات الدستورية وتنتظم في إطارها العملية السياسية. والعقلنة لا ينبغي ان تقتصر على النص الدستوري، انما يجب ان تطال أيضاً الممارسة السياسية، لأن الممارسة قد تعطل النص. ينبغي في هذا المجال تحديد المفاهيم التي قام عليها النظام السياسي اللبناني وتؤثر في أداء مؤسساته الدستورية تحديداً واضحاً لا لبس فيه، ويأتي في طليعتها مفهوم العيش المشترك، ومفهوم الوفاق الوطني، ومفهوم المشاركة الطوائفية في السلطة. هذه المفاهيم ينبغي تحديدها في وثيقة تضاف الى الدستور ليكون له قيمة دستورية.

***

إن المطلوب البحث في حلول واقعية، وليس الهروب من الواقع والقفز في المجهول. وأقصى ما نطمح اليه سد الثغرات في نظامنا الدستوري وضبط الممارسة السياسية في حدود المعقول، فالظروف التي تمر بها المنطقة لا تسمح بأكثر من ذلك.

عشرون سنة على بدء المجلس الدستوري عمله*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

بمناسبة مرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري مهامه، وعقد مؤتمر الرقابة على دستورية القوانين،يسعدنا ان نرحب بكم، ونتواصل من خلالكم مع المواطنين، بغية تزويدهم بالمعلومات الصحيحة عن واقع المجلس الدستوري.

نشأ المجلس الدستوري في اطار الإصلاحات الدستورية التي نصت عليها وثيقة الوفاق الوطني في العام ١٩٨٩، وبموجب تعديل الدستور في العام ١٩٩٠، وأنيطت به صلاحية الرقابة على دستورية القوانين، وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. سقطت في التعديل الدستوري صلاحية المجلس الدستوري في تفسير الدستور، هذه الصلاحية التي كانت قد أنيطت به في وثيقة الوفاق الوطني. وحصر حق مراجعة المجلس الدستوري بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وبعشرة نواب، وبرؤساء الطوائف في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

من ثم تحددت قواعد تنظيم المجلس الدستوري وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته، في قانونين، تم تعديلهما مرات عدة.

***

باشر المجلس الدستوري عمله في أواخر تموز ١٩٩٤، عند تشكيل الهيئة الأولى للمجلس، وانتخاب المرحوم الأستاذ وجدي ملاط رئيساً له. وقد استقال قبل انتهاء ولايته. وشكلت الهيئة الثانية في العام ١٩٩٧ وتولى رئاستها القاضي أمين نصّار.

* مؤتمر صحفي، ٢٠١٤/١١/١٢.

في العام ٢٠٠٣ انتهت ولاية نصف الأعضاء، ولم يجرِ تعيين وانتخاب بدلاء عنهم، فاستمروا في عملهم في المجلس الدستوري بموجب القانون الذي ينص على ان العضو المنتهية ولايته يستمر في ممارسة مهامه الى ان يتم تعيين او انتخاب البديل وقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية.

في آب ٢٠٠٥ تعطل النصاب في المجلس الدستوري بسبب انقطاع الأعضاء المنتهية ولايتهم عن العمل. وفي العام ٢٠٠٦ انتهت ولاية الأعضاء الخمسة الآخرين ولم يتم تعيين بدلاء عنهم، فاستمروا، عملاً بالقانون، ولكن بدون نصاب فشلّ المجلس الدستوري ما بين ٨ آب ٢٠٠٥ و ٥ حزيران ٢٠٠٩، وهو التاريخ الذي تولت فيه الهيئة الحالية للمجلس الدستوري مهامها.

المجلس الدستوري هو من أهم الإنجازات التي جاءت بها وثيقة الوفاق الوطني. هو هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، لا غنى عنها في دولة تسعى لأن تكون دولة حق ومؤسسات، تصان فيها الحقوق والحريات، وشرعية السلطة، وتتحقق العدالة، وينتظم عمل المؤسسات الدستورية، غير ان صلاحيات المجلس الدستوري قيّدت في النص، واعترضتها صعوبات كبيرة في الممارسة. في السنوات العشر الأخيرة انعكست الخلافات السياسية، والتجاذبات الحادة والانقسامات العميقة، سلباً على أداء المجلس الدستوري.

على الرغم من كل ذلك مارس المجلس الدستوري عمله، وصدر عنه حتى الآن ٩٥ قراراً، منها ٣٤ قراراً في دستورية القوانين، و ٦١ قراراً في الطعون النيابية. بعضها قضى بابطال قوانين كلياً أو جزئياً، كما قضى بابطال نيابات.

***

عندما تولينا مهامنا في المجلس الدستوري في ٥ حزيران ٢٠٠٩ بعد مخاض عسير، وضعنا نصب أعيننا ضرورة الابتعاد عن الخلافات السياسية واغلاق الباب أمام تدخل السياسيين في شؤون المجلس الدستوري. أعدنا النشاط الى المجلس الدستوري، وسارت الأمور كما ينبغي على المستويات كافة، فأصدرنا القرارات في الطعون النيابية لانتخابات ٢٠٠٩ وقدبلغ عددها ١٩ طعناً وقراراً بالطعون في انتخابات ٢٠٠٥، وذلك خلال أربعة أشهر ونصف، وصدرت هذه القرارات بالاجماع. كما أصدرنا قرارات في دستورية القوانين التي جرى الطعن فيها.

تعرضنا لنكسة أثناء النظر في دستورية قانون تمديد ولاية مجلس النواب في العام ٢٠١٣، غير أننا تجاوزناها حرصاً منا على المجلس الدستوري وعلى دوره، وتعهد الجميع، بعدم تعطيل النصاب مرة أخرى، وتحمل المسؤوليات كاملة.

صدر عن المجلس الدستوري خلال ٢٠١٤ ستة قرارات في دستورية القوانين، أبطلت بموجبها نصوص قانونية، وآخر هذه القرارات القرار بالطعن في دستورية قانون الإيجارات.

يعمد بعض السياسيين والإعلاميين الى القول بأن المجلس الدستوري معطل، وفي هذا تضليل للرأي العام، وإساءة الى المجلس الدستوري. المجلس الدستوري مستمر في ممارسة مهامه في اصدار القرارات ومتابعة نشاطاته في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية والمحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية، وفي المشاركة في المؤتمرات الإقليمية والدولية. اذا كان عدد القرارات الصادرة عنه قليلاً نسبياً فذلك يعود الى البطء في التشريع، وعدم اجراء الانتخابات، وتقييد الحق بمراجعة المجلس الدستوري. لكي تصدر قرارات عن المجلس الدستوري ينبغي ان يتلقى طعوناً في دستورية القوانين وفي الانتخابات.

***

حققت الهيئة الحالية للمجلس الدستوري الإنجازات الآتية:

– اصدار ٢٩ قراراً منها عشرون في الطعون النيابية وتسعةٌ في دستورية القوانين، أبطلت بموجبها بعض القوانين كلياً أو جزئياً.

– نقل ملكية مقر المجلس الدستوري الى الجمهورية اللبنانية، فأصبح للمجلس الدستوري مقرٌّ دائمٌ يليق به.

– اصدار الكتاب السنوي، وهو يتضمن قرارات المجلس الدستوري، ودراسات في القضاء الدستوري، ونبذة عن نشاطات المجلس. صدر منه بانتظام، منذ العام ٢٠٠٩–٢٠١٠، أربعة مجلدات وسيصدر المجلد الخامس في مطلع ٢٠١٥. يوزع الكتاب السنوي في لبنان، وعلى المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية.

– تعزيز دور المجلس الدستوري في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، وعقد دورة الاتحاد والمنتدى العلمي للعام ٢٠١١ في بيروت، وتكليف رئيس المجلس الدستوري بترؤس

اللجنة التي عدلت النظام الأساسي للاتحاد، وانتخابه عضواً في مكتبه التنفيذي، وتولي أعضاء من المجلس الدستوري مسؤوليات في لجان الاتحاد.

– استعادة دور المجلس الدستوري في جمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كلياً أو جزئياً بالفرنسية ACCPUF، والمشاركة بانتظام في اجتماعاتها وأنشطتها.

– المشاركة في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في العام ٢٠١١.

– تغذية مكتبة المجلس بالكتب الصادرة حديثاً والدوريات، وتنظيمها وتحديثها، ووضعها بتصرف طلاب الدراسات العليا والدكتوراه الذين يحضّرون أبحاثاً في القضاء الدستوري.

– عقد اتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، يتم بموجبه تزويد المجلس الدستوري بالتجهيزات التي يحتاج اليها، وتحديث موقعه على شبكة الأنترنت، ونشر جميع قراراته في كتاب من مجلدين، ووضع كتاب يعرّف به وباجتهاداته. والكتابان أُنجزا وسيصدران في مطلع ٢٠١٥.

***

رأينا أنه من الضروري، بعد مرور عشرين سنة على عمل المجلس الدستوري، تقييم ادائه، وتقييم تجارب الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية، بغية وضع رؤية مستقبلية لما ينبغي ان يكون عليه القضاء الدستوري في لبنان والدول العربية، والعمل على رسم استراتيجية لتطويره. لذلك دعونا الى عقد مؤتمر إقليمي في بيروت، بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور، موضوعه: "تجارب الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم ورؤية مستقبلية"، في ١٤ و١٥ تشرين الثاني ٢٠١٤، في فندق هيلتون – الحبتور. يشارك في هذا المؤتمر رؤساء وأعضاء المحاكم والمجالس الدستورية العربية، ورئيس لجنة البندقية Commission de Venise التابعة لمجلس أوروبا وأحد المسؤولين فيها، وأساتذة من جامعة بون في ألمانيا وجامعات عربية. ستنشر أعمال المؤتمر في كتاب.

توخينا من عقد هذا اللقاء مع وسائل الاعلام ابراز الحقيقة وتسليط الضوء على ما نقوم به في المجلس الدستوري، على الرغم من الظروف الصعبة. المجلس الدستوري ليس جزيرةً منعزلة عما يجري من حولها، لكننا مصممون على الحفاظ عليه وتعزيز وجوده، والعمل على

توسيع صلاحياته، اقتناعاً منا بأن لا قيامة للبنان الا بدولة يصان دستورها، وتحترم فيها الحقوق والحريات، وتتحقق فيها العدالة التي أساسها العدالة الدستورية.

٨

الضمانات الحقوقية الأساسية في صياغة الدساتير*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تعترض صياغة الدساتير في المراحل الانتقالية صعوبات جمة تفوق تلك التي تعترضها في الظروف العادية، وذلك نظراً لغموض الواقع السياسي في هذه المرحلة وعدم تبلور الاتجاهات السياسية بوضوح، ويخشى ان تطيح التسويات، المرتبطة بمصالح الأطراف المتنازعة، بالقواعد المفترض احترامها والتقيد بها، ولو بالحد الأدنى، في صياغة الدساتير، فيغدو الدستور عاجزاً عن ان يشكل الاطار الذي ينتظم فيه آداء المؤسسات الدستورية، ويستقيم الحكم.

إن الإشكاليات التي تعترض صياغة الدساتير عديدة.

١
اشكالية العلاقة بين الديني والمدني

تتأثر صياغة الدساتير بالصراع بين القوى السياسية والايديولوجيات التي تستقي مواقفها منها، فالبعد الأيديولوجي يبرز في صياغة الدستور، ويبدو الصراع على أشدّه بين الحركات الأصولية والسلفية والتيارات الليبرالية الداعية الى إقامة الدولة المدنية. واذا كان لا بد من أخذ العامل الديني بالاعتبار، فإنه من غير المنطقي التنكر للتطور الحاصل على صعيد الفكر الانساني، وبخاصة لجهة الحقوق والحريات، والضمانات التي أحيطت بها في القانون الدولي. فلا يمكن صياغة الدستور في أية دولة بدون ان يجري الأخذ بالاعتبار الانجازات التي تحققت

* مداخلة في افتتاح المؤتمر الذي نظمته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور حول موضوع: "صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية"، بيروت، ١٣-١٤/١٢/٢٠١٤.

على المستوى الدولي، وبخاصة اننا في عصر العولمة، وبالتالي ضمان الحقوق والحريات في نصوص دستورية بشكل صريح وواضح لا لبس فيه.

٢

اشكالية العلاقة بين موازين القوى والقواعد الدستورية

إنّ لموازين القوى بين الأطراف السياسية دوراً في صياغة الدساتير، وغالباً ما يجري التوفيق بين الاتجاهات المختلفة بتسويات، ينبغي ألاّ تأتي على حساب القواعد الدستورية السليمة المعتمدة في جميع الدساتير، والمتعارف عليها عالمياً، لكونها جاءت نتيجة تجارب طويلة، مرت بها أنظمة الحكم في الدول التي لها تجارب عريقة في صياغة الدساتير، وتطويرها في ضوء الممارسة. تؤدي الاطاحة بهذه القواعد الى خلل في تركيبة السلطة، وبالتالي في أداء المؤسسات الدستورية، والتوازن المفترض ان يقوم في ما بينها، ويأتي في طليعة هذه القواعد الفصل بين السلطات وتوازنها، وهذا يرتبط بصلاحيات كل منها، وبالعلاقات القائمة في ما بينها.

←

٣
اشكالية العلاقة بين انتظام اداء المؤسسات الدستورية والصراعات السياسية المتفلتة من الضوابط

تتطلب مصلحة الدولة العليا، وبالتالي مصالح المواطنين، انتظاماً في أداء المؤسسات الدستورية، غير ان الصراعات التي تعصف بين مختلف القوى السياسية، وتتفلت من الضوابط، قد تؤدي الى تعطيل عمل المؤسسات الدستورية، ما ينعكس سلباً على الدولة والمجتمع والمواطنين، ويصبح الدستور عاجزاً عن تشكيل الاطار الذي تنتظم فيه العملية السياسية.

من أجل تجنب شلل المؤسسات الدستورية في مثل هذه الحالة، ينبغي ايجاد مرجعية دستورية، ينص عليها الدستور، ويمنحها صلاحيات تستخدمها عند الضرورة في الأزمات السياسية الحادة، لايجاد المخارج الدستورية التي تمكّن المؤسسات الدستورية من الاستمرار في عملها بانتظام.

٤
اشكالية التقيد بالدستور في التشريع

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة وينبغي ان تأتي القوانين متطابقة معه، وذلك من أجل الحفاظ على تماسك المنظومة القانونية، وصون المبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور ما يقتضي وجود مرجعية دستورية ذات صفة قضائية مناط بها بتّ دستورية القوانين وصحة الانتخابات التي تنبثق السلطة بها من الشعب. هذه المرجعية هي القضاء الدستوري المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية.

يستمد القضاء الدستوري سلطته وشرعيته من الدستور، لذلك يجب ان يتأسس في نص دستوري، ويمنح الصلاحيات الضرورية لممارسة مهامه وتحقيق الغاية التي وجد من أجلها، وصون استقلاليته.

ترتبط العدالة الدستورية بممارسة القضاء الدستوري مهامه بفاعلية، وهي أساس العدالة، لأن المحاكم تصدر أحكامها بناءً على قوانين، اذا لم تراعَ فيها الضمانات الدستورية للحقوق والحرية، يختل ميزان العدالة، والقضاء الدستوري هو المرجعية المناط بتّ في دستورية القوانين، ولا بد من فتح السبل أمام المواطنين لمراجعته عبر المحاكم، كما انه لا بد من اعطائه صلاحية النظر في دستورية القوانين الأساسية، كقانون الانتخاب، وقانون اللامركزية الادارية، وقانون الموازنة العامة، تلقائياً وبدون طعن، وذلك بموجب نص دستوري، لأن هذه القوانين تتشكل على أساسها السلطة المركزية والسلطات المحلية، وينفق المال العام.

***

ان المصلحة الوطنية العليا، في اية دولة، تقتضي تعزيز مكانة القضاء الدستوري، وتحصينه، بينما الجهات السياسية تميل الى التفلت من رقابته حفاظاً على مصالحها الضيقة. من هنا اشكالية العلاقة بين القضاء الدستوري ومراكز النفوذ في السلطة.

٩

الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

قد يتساءل البعض عن مغزى الدعوة الى هذا المؤتمر في ظروف عصيبة تمر بها المنطقة، وتجعل الأمن في رأس الأولويات.

جاءت الدعوة لمؤتمرنا تأكيداً لاقتناع راسخ، بضرورة التقدم في مسيرتنا نحو بناء مستقبل زاهر، انطلاقاً من تقييم تجاربنا، والسعي لتطويرها من أجل بناء دولة ديمقراطية، تحقق العدالة، وتوفر العيش الكريم لمواطنيها. التصدي للإرهاب لا يكون فقط باجراءات عسكرية وأمنية، انما بإصلاحات عميقة في أنظمتنا الدستورية، وباعتماد سياسات تقود الى إزالة الأوضاع التي شكلت تربة خصبة لنشوء الإرهاب ونموه وانتشاره وتعاظم خطره. لم يعد الأمن أمنًا بالمفهوم التقليدي، انما أصبح أمنا سياسياً واقتصادياً واجتماعيًا وثقافيًا وانسانيًا. أمن أساسه حقوق وحريات، يضمنها الدستور، ويلتزمها المشترع، وتجد تعبيرًا عنها في سياسات توفر شروط التمتع بها، وقضاء يصونها في أحكامه فيحقق العدالة.

***

في هذه المنظومة، التي تقوم عليها الدولة، التي تتطلع اليها شعوب هذه المنطقة، الدولة الراعية لمواطنيها ولحقوق الانسان، يشغل القضاء الدستوري، المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية، موقعاً مميزاً، كركن أساسي من أركان النظام السياسي، فهو صمام أمان في عملية التشريع، والضامن لالتزام المشترع باحترام الدستور وما نص عليه من مبادئ وقواعد وآليات، وهو الحامي لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، ومن خلال ذلك يبرز دوره في انتظام أداء

* مداخلة في افتتاح مؤتمر المجلس الدستوري "الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية"، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، بيروت، ١٤-٢٠١٤/١١/١٥.

المؤسسات الدستورية، وفي تنقية القوانين من الشوائب التي علقت بها، ما يساعد على تحقيق العدالة في أحكام القضاء.

دور القضاء الدستوري هذا يحده الانتظام الذي يحكم العلاقة بين المؤسسات الدستورية، كما تحده الصلاحيات المناطة بكل منها. لذلك لا يجوز ان نحمّله أكثر مما يحتمل، فصلاحيته في الرقابة على دستورية القوانين تقف عند حدود التزام المشترع بالتقيد بالمبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور، ولا تصل الى خيارات المشترع، التي يحددها وفق اقتناعاته كممثل للأمة. ويبقى باب الاجتهاد واسعاً في رسم الحد الفاصل بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات السلطة الاشتراعية.

من ناحية ثانية، يتوقف دور القضاء الدستوري على الصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور، وبخاصة لجهة الإمكانيات المتوافرة له للنظر في دستورية القوانين. حصرُ حق المراجعة بالأطراف السياسية، واغلاق الباب أمام الآخرين، وحرمان القضاء الدستوري من صلاحية النظر في دستورية القوانين الأساسية عفواً دون اية مراجعة، يقلص دوره، ويفسح في المجال أمام تشريعات لا تتفق والدستور، تأخذ طريقها الى التنفيذ، فيختل معها الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة.

إن تجارب القضاء الدستوري في الدول العربية حديثة العهد، وقد جاءت نتيجة مخاض عسير، فالسلطة السياسية لا تستسيغ بعامة قيام سلطة تقيد حريتها في التشريع، وتلزمها بضوابط محددة. للذهنية السياسية أثر بارز في علاقة السلطة السياسية بالقضاء الدستوري، غير ان القضاء الدستوري خطا، في الآونة الأخيرة، خطوات لا بأس بها على طريق توسيع صلاحياته، وذلك في كلٍ من المغرب وتونس.

***

أما في لبنان، فقد أنشئ المجلس الدستوري بموجب وثيقة الوفاق الوطني وتعديل الدستور في العام ١٩٩٠، وأنيطت به الرقابة على دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ونُزعت منه صلاحية تفسير الدستور التي كانت قد أعطيت له بموجب وثيقة الوفاق الوطني. وحُصر حق مراجعة المجلس الدستوري، بشأن دستورية القوانين، بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وبعشرة نواب،

وبرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية والتعليم الديني.

جاء انشاء المجلس الدستوري نتيجة اقتناع بضرورة ادخال إصلاحات على النظام السياسي، تساعد على ضبط أدائه، وتقود الى بناء دولة القانون والمؤسسات التي طالما حلم بها اللبنانيون.

باشر المجلس الدستوري عمله في نهاية تموز ١٩٩٤، وصدرت عنه قرارات في الطعون النيابية وفي دستورية القوانين، ناهز عددها حتى الآن المئة، ومن بينها ستة قرارات صدرت سنة ٢٠١٤، وقد أبطلت هذه القرارات نيابات ونصوصاً قانونية، وأسهمت في شرح الدستور، وسلطت الضوء على المبادئ والأهداف ذات القيمة الدستورية، كما سلطت الضوء على الثغرات في قانون الانتخاب. وهي أمور ينبغي ان يستفيد منها المشترع.

إن الظروف التي مارس فيها المجلس الدستوري مهامه، في العشر سنوات المنصرمة، كانت ولا تزال ظروفاً صعبة، وذلك بسبب الانقسامات السياسية الحادة، والتفلت من الضوابط في ممارسة العمل السياسي، والتمادي في تفسير الدستور، وفق الأهواء والنزوات والمصالح الفئوية الضيقة، ما تسبب باضطراب في أداء المؤسسات الدستورية، وأحياناً في شللها، وأثر سلباً في عمل المجلس الدستوري. فالمجلس الدستوري لا يبت دستورية القوانين، الا اذا كان هناك قوانين يضعها مجلس النواب، ويجري الطعن في دستوريتها، وهو لا يصدر قرارات بشأن الطعون النيابية الا اذا كان هناك انتخابات نيابية. وعلى الرغم من الظروف الصعبة، تابع المجلس الدستوري مسيرته، بفعل اقتناع راسخ بضرورة تعزيز موقعه، وتفعيل دوره، وتوسيع صلاحياته وإبعاده عن الصراعات السياسية، ومنع السياسيين من التدخل في شؤونه حفاظاً على استقلالية يتشبث بها.

عمدنا الى اصدار الكتاب السنوي منذ العام ٢٠٠٩ –٢٠١٠ بانتظام، و صدر منه حتى الآن أربعة مجلدات، تتضمن دراسات في القضاء الدستوري، فضلاً عن قرارات ونشاطات المجلس الدستوري، وسيصدر مجلد العام ٢٠١٤ في مطلع ٢٠١٥ والكتاب السنوي يوزع في لبنان، وعلى المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية. ووقعنا اتفاقاً مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، من ضمنه اصدار كتاب يعرّف بالمجلس الدستوري وبالاجتهادات

التي صدرت عنه، وكتاب آخر يضم كل قرارات المجلس الدستوري، والكتابان سيصدران مطلع ٢٠١٥. وجرى تعزيز موقع المجلس الدستوري في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية. عقدت دورة الاتحاد في العام ٢٠١١ في بيروت، وكان لنا دور بارز في تعديل النظام الأساسي للاتحاد في اجتماعات الرباط والبحرين. كما استعاد المجلس الدستوري دوره في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية، وشارك، مع لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في العام ٢٠١١.

وعلى صعيد آخر، تم نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية، بسعي من هيئة المجلس ودعم من فخامة الرئيس ميشال سليمان، فأصبح للمجلس الدستوري مقرٌّ دائم يليق به.

***

إننا نتطلع الى توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لكي يستطيع ان يقوم بالدور المفترض ان يقوم به على أكمل وجه. وذلك بالتوسع في حق المراجعة، وافساح المجال أمام المواطنين لمراجعة المجلس الدستوري عبر المحاكم، على غرار ما جرى في فرنسا وما اعتمد في بعض الدول العربية ومنها مصر والمغرب وتونس، وإعطاء المجلس الدستوري صلاحية النظر، عفواً ودون طعن، في دستورية القوانين الأساسية التي تشكل على أساسها السلطة المركزية والسلطة المحلية والقوانين التي ينفق على أساسها المال العام، نظراً لما لهذه القوانين من أهمية، واناطة صلاحية الفصل في الخلافات حول تفسير الدستور بالمجلس الدستوري، أي إعادة الصلاحية التي أعطيت له بموجب وثيقة الوفاق الوطني وسقطت في التعديل الدستوري، فلا يجوز ان تبقى الجمهورية بدون مرجعية لبتّ تفسير الدستور، كما ينبغي إعادة النظر في قانون انشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي، لجهة تعيين الأعضاء والنصاب، والأكثرية المطلوبة لاتخاذ القرار.

١٠

أفكار حول استراتيجية وآليات تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

١

هل ثمة ضرورة لتطوير القضاء الدستوري في الدول العربية ؟

إن القضاء الدستوري في الدول العربية حديث العهد، ولا بد من العمل على تطويره انطلاقاً من التجارب التي مرّ بها، وتجارب الدول الأخرى التي طورت قضاءها الدستوري.

إن الاستقرار السياسي في الدول العربية حاجة ملحة، وهو يتطلب الاعتراف بالحقوق والحريات في دساتير الدول، وضمان التقيد بها في التشريعات، من خلال ممارسة رقابة فاعلة على دستورية القوانين من قبل القضاء الدستوري.

إن مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، وبخاصة في الأنظمة البرلمانية، غدا قاصراً عن الإيفاء بالغرض الذي قام من أجله، وهو منع سلطة من السلطات، وبخاصة الإشتراعية أو الإجرائية، من الهيمنة على مقدرات الحكم، وذلك صوناً للحقوق والحريات، وللحيلولة دون تحول النظام الى نظام استبدادي. إن انبثاق الحكومة من الأكثرية البرلمانية، وبخاصة في الأنظمة القائمة على الثنائية الحزبية، يؤدي الى تحكم هذه الأكثرية في القرار في السلطتين الاشتراعية والاجرائية، والتأثير على السلطة القضائية، ما يؤدي عملياً الى تفريغ مبدأ الفصل بين السلطات

* مداخلة في مؤتمر المجلس الدستوري اللبناني "الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، بيروت، ١٤-٢٠١٤/١١/١٥.

من مضمونه، وقد تتجه الأكثرية البرلمانية المهيمنة الى انتهاك الدستور في عملية التشريع، واعتماد قوانين مخالفة له خدمة لمصالحها.

في هذه الحالة تصبح الحاجة ماسة الى قضاء دستوري، يتم اللجوء اليه للحيلولة دون وضع قوانين مخالفة للدستور، وبالتالي لصون الحقوق والحريات، والحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة. فالقضاء الدستوري هو الضامن التزام المشترع بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن استقلالية السلطة القضائية معرضة أكثر من غيرها للانتهاك، وذلك بسبب العلاقة بينها وبين السلطة الإجرائية، ومحاولة هذه الأخيرة التأثير، وقدرة السلطة الإجرائية في الوقت نفسه على التأثير في عملية التشريع، وبخاصة في الدول العربية، حيث الميل الغالب هو مركزة السلطة في رأس الدولة، ما يقود الى وضع تشريعات قد تنال من استقلالية القضاء، وتصبح الحاجة ماسة الى قضاء دستوري قادر على صون استقلالية القضاء في القوانين التي تنظم شؤونه.

إن القوى العاملة في اطار المؤسسات الدستورية هي قوى سياسية، تمثل مصالح مختلفة ومتناقضة أحياناً، تحاول إلباسها ثوب المصلحة العامة، لإضفاء شرعية عليها، ما يقود في الغالب الى تفسيرات متعارضة لمفهوم المصلحة العامة، واتخاذها ذريعة لوضع تشريعات لا تتفق والدستور، وتفسير النصوص الدستورية، من قبل المشترع، وفق الأهواء والمصالح الضيقة. لذلك لا بد من مرجعية للفصل في الإختلاف بشأن تفسير النصوص الدستورية، وإزالة ما ألصق بالمصلحة العامة من شوائب لتبرير وضع تشريعات تخدم المصالح الشخصية أو الفئوية، وبخاصة ان المصلحة العامة تغدو عمليًا مصلحة الأكثرية البرلمانية التي أقرت القانون. والمرجعية الوحيدة للفصل في هذه الأمور هو القضاء الدستوري.

إن ميل مختلف القوى السياسية للهيمنة على مقدرات الدولة، والسعي الى وضع تشريعات تمكنها من تحقيق ذلك، غير آبهة بالتزام باحترام الدستور، يحتم قيام قضاء دستوري قادر على ضبط عملية التشريع في اطار المبادئ والقواعد والآليات التي نص عليها الدستور. وذلك من أجل الحفاظ على الاستقرار، وافساح المجال أمام تطور الأنظمة بشكل طبيعي وبدون اضطرابات أو انقلابات.

٢
هل ثمة إمكانية لوضع إستراتيجية لتطوير القضاء الدستوري في الدول العربية ؟

تعبّر الإستراتيجية، من حيث المبدأ، عن رؤية مستقبلية، يجري رسم الطريق المؤدي الى تحقيقها في الواقع، وترجمتها في أفعال، تقود الى بلوغ الغاية المنشودة.

الرؤية المستقبلية متوافره لدى العاملين في مجال القضاء الدستوري في الدول العربية، وقد استوعبوا تجارب دولهم، واطلعوا على تجارب الدول الأخرى، لذلك بإمكانهم رسم الاستراتيجية المطلوبة.

أضف الى ذلك الإقتناع بضرورة تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية، ليس فقط من أجل تحقيق العدالة وصون الحقوق والحريات، انما أيضاً من أجل تحقيق الاستقرار، الذي هو الشرط الأساسي، للنمو والازدهار والتنمية الشاملة، وبالتالي توفير شروط العيش الكريم للمواطنين.

٣
الأهداف المتوخاة من استراتيجية تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية

الأهداف المتوخاة هي الآتية:

١. ضمان الحقوق والحريات في الدساتير، وتقيد المشترع باحترام الدستور في عملية التشريع.

٢. تنظيم العلاقات بين السلطات، في الدساتير، بما يضمن انتظام أداء المؤسسات الدستورية، والتزام كل سلطة حدود الصلاحيات الممنوحة لها.

٣. إزالة الشكوك حول شرعية السلطة المنبثقة من الشعب بواسطة انتخابات عامة تجري دورياً.

٤
إستراتيجية تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية

ان استراتيجية تطوير القضاء الدستوري في الدول العربية تقوم على الآتي:

١. في النص

ضمان الحقوق والحريات صراحة في دساتير الدول، وتنظيم العلاقة بين السلطات فيها بما يضمن التزام كل سلطة حدود الصلاحيات المعطاة لها، وانتظام أداء المؤسسات الدستورية، وتسهيل اتخاذ القرار من قبلها.

٢. تأسيس القضاء الدستوري في نص دستوري، يعين صلاحياته، ويضمن استقلاليته، ويجعل قراراته نافذة بذاتها وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

٣. إعطاء القضاء الدستوري صلاحية بتّ تفسير نص دستوري، عند حدوث اختلاف حول تفسيره، وذلك بناءً على مراجعة جهة من الجهات التي لها حق مراجعته.

٤. إعطاء القضاء الدستوري صلاحية النظر، تلقائياً وبدون مراجعة، في دستورية القوانين التي تتشكل على أساسها السلطة (قانون الانتخابات النيابية، والقوانين التي تنظم القضاء وتحكم عمله، وقانون اللامركزية الإدارية) والقوانين التي ينفق على أساسها المال العام.

٥. عدم حصر حق مراجعة القضاء الدستوري بالجهات السياسية، وإعطاء الهيئات القضائية والنقابات المهنية والأحزاب حق مراجعته بشأن دستورية القوانين التي تنظمها وترعى شؤونها.

٦. إعطاء المحاكم صلاحية مراجعة القضاء الدستوري بشأن دستورية قانون تُصدر حكمها بناءً عليه اذا ما شكت في دستوريته.

٧. إعطاء المتقاضين أمام المحاكم، العدلية والإدارية، حق الدفع بعدم دستورية القانون الذي يصدر الحكم بناءً عليه، وإعطاء المحكمة مهلة محددة وقصيرة لبتّ الدفع. تقبله اذا رأت انه مبنيّ على أسباب جدية، فترفعه الى أعلى محكمة في التراتبية القضائية، لتبتّه أيضاً ضمن مهلة محددة وقصيرة، فاذا رأت موجباً لبتّ دستوريته، ترفعه الى القضاء الدستوري، فيتخذ قراراً نهائياً

بشأنه ضمن مهلة محددة وقصيرة أيضاً. وذلك من أجل تحقيق العدالة في الأحكام، ومنع صدور أحكام تستند الى قوانين مخالفة للدستور.

٨. إعطاء القضاء الدستوري صلاحية وضع نظامه الداخلي، واعتماد الأمور الإجرائية التي تسهل اتخاذ القرار.

٢. في الممارسة

١. تحصين رؤساء وأعضاء المحاكم والمجالس الدستورية ذواتهم، والتشبث باستقلاليتهم، ورفض تدخل السياسيين في شؤونهم.

٢. التوسع في الإجتهاد الى أبعد حدود، ولكن بدون التعدي على صلاحية السلطة الاشتراعية، وتوخي التوسع في تفسير الدستور، في معرض النظر في دستورية القوانين.

٣. العمل على استنباط مبادئ ذات قيمة دستورية، يلتزمها المشترع في عملية التشريع.

٤. العمل على استنباط أهداف ذات قيمة دستورية، ينبغي على المشترع وعلى السلطة الإجرائية، رسم السياسات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيقها في الواقع.

٥. اعداد دراسات في القضاء الدستوري.

3. في إيجاد المناخ الملائم لتحقيق الاستراتيجية

١. نشر ثقافة العدالة الدستورية على أوسع نطاق في أوساط المجتمع المدني، بما يؤدي الى جعل القضاء الدستوري قضية يدافع عنها، لكونه حامي الدستور، وقادرًا على الزام المشترع بالتقيد به، وبالتالي صون الحقوق والحريات في القوانين.

٢. تدريس القضاء الدستوري في كليات الحقوق والعلوم السياسية، وتشجيع الطلاب على اعداد دراسات وأطروحات دكتوراه في القضاء الدستوري، بغية تأهيلهم لتولي المسؤوليات في المحاكم والمجالس الدستورية مستقبلاً، وبالتالي تغذية القضاء الدستوري بالعنصر البشري الكفؤ.

١١

طبيعة القضاء الدستوري*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

أتوجه بالشكر لكلية الحقوق في جامعة الروح القدس لاتخاذها هذه المبادرة. وأرى أن المقصود بإصلاح المجلس الدستوري توسيع صلاحياته وتحصين استقلاليته من خلال إعادة النظر بالمادة ١٩ من الدستور وبقانون انشائه وبنظامه الداخلي، بغية تفعيل دوره في النظام الديمقراطي البرلماني المعمول به في لبنان، اذا ما توافرت الإرادة السياسيّة.

إن توظيف المعرفة الأكاديمية والمنهجية العلمية في معالجة قضايا المجتمع والدولة، أمر مرغوب به، خصوصًا أننا نعيش في مرحلة ضاعت فيها المعايير وكثر التنظير الذي لا يرتكز على أسس علمية.

***

إن البحث في قضية المجلس الدستوري يتطلب العودة الى طبيعة القضاء الدستوري، فطبيعته تختلف عن طبيعتي القضاءين العدلي والإداري، فهو لا يصدر أحكاماً في قضايا خاصة وخصومة بين أفرقاء، انما يصدر قرارات في دستورية القوانين وفي صحة الانتخابات، ورقابته على دستورية القوانين تمتد الى تفسير نصوص الدستور واستنباط قواعد ومبادئ ينبغي ان يتقيد بها المشترع، لذلك يشكل عمل القضاء الدستوري جزءً لا يتجزأ من عملية التشريع، ويشكل كلٌ من المحاكم والمجالس الدستورية مؤسسةٍ دستورية أساسية، في النظام الدستوري، الى جانب المؤسستين الإشتراعية والإجرائية.

* مداخلة خلال الطاولة المستديرة المخصصة للمجلس الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الروح القدس، الكسليك، ٢٠١٤/١٢/٩.

أما في بتّ صحّة الانتخابات الرئاسية والنيابية، فتقوم المحاكم والمجالس الدستورية في الفصل، ليس في نزاع بين من فاز ومن رسب، انما في صحة الانتخابات، كونُها الوسيلة الوحيدة التي تنبثق السلطة بواسطتها من الشعب، وبالتالي البت في شرعية من يتولى السلطة.

لذلك تشكل المحاكم والمجالس الدستورية مؤسسات دستورية ذات صفة قضائية، مستقلة تماماً عن جميع السلطات في الدولة، بما فيها السلطة القضائية نفسها. فالقضاء الدستوري هو قضاء سياسي، ينظر في أمور تتعلّق بالسلطة السياسية، ولقراراته مردود سياسي. واتخاذ هذه القرارات يتطلب معرفة عميقة في القانون الدستوري والأنظمة السياسية وفلسفة وسوسيولوجيا القانون، لأن للقانون أبعاداً سياسية واجتماعية واقتصادية، وينبغي ان ينسجم مع المنظومة القانونية التي تقوم عليها الدولة، والأسس التي بني عليها النظام السياسي.

لكي يستطيع المجلس الدستوري من القيام بالمهام التي ينبغي ان يقوم بها يجب ان يتمتع بالصلاحيات، وبخاصة لجهة وضع يده على القوانين لمراقبة دستوريتها، بما فيها القوانين التي صدرت قبل بدء المجلس الدستوري ممارسة مهامه، وبخاصة ان العدالة الدستورية هي أساس العدالة في الأحكام الصادرة عن المحاكم، ولبنان التزم في مقدمة دستوره الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وغدت المقدمة، في قرارات المجلس الدستوري، جزءًا لا يتجزأ من الدستور، فلا يجوز ان يكون في القوانين ما يتعارض مع هذا الإعلان.

كما ان ممارسة المجلس الدستوري لمهامه تقتضي تحصين استقلاليته، وإزالة العراقيل التي تعيقه في اتخاذ القرار.

ان الحاجة لمجلس دستوري فاعل في لبنان تفوق الحاجة اليه في الدول الأخرى، نظراً للإبهام في نصوص الدستور، والخلافات حول تفسيرها، والميل في أحيانٍ كثيرة للخروج في الممارسة السياسية وفي التشريع، على القواعد والمبادئ التي رسمها الدستور.

إن الدور الذي ينبغي ان يقوم به المجلس الدستوري، لا يجوز تضخيمه، فهو يتكامل مع المؤسسات الدستورية، ويقوم بدور في ضبط أدائها، ولكن لا يمكن التعويل عليه في المطلق، فعلى صعيد الرقابة على دستورية القوانين تنحصر مهامه بالنظر بمدى تطابق القانون مع الدستور، ولا تصل الى ما تضمنه من خيارات، تدخل حصراً في اختصاص مجلس النواب،

فهناك حد فاصل بين صلاحيات القضاء الدستوري وصلاحيات السلطة الاشتراعية، والاجتهادات كثيرة في هذ المجال.

أما بالنسبة للفصل في صحة الانتخابات، فتحقيق التمثيل الصحيح لا يتوقف على قرارات المجلس الدستوري بقدر ما يتوقف على قانون الانتخاب، وعلى دور الناخبين في الاختيار والمحاسبة. المجلس الدستوري ينظر في المخالفات ومدى تأثيرها في نتائج الانتخابات، واتخاذ القرار بابطال النيابة أو برد الطعن. وهذا جزء ممّا يتطلبه التمثيل الصحيح وتحقيق الديمقراطية عبر الانتخابات.

يمارس المجلس الدستوري مهامه، في اطار الصلاحيات المعطاة له، في وقت ازدادت فيه الممارسة السياسية تردياً، ودفعت المؤسسات الدستورية نحو مزيد من الانهيار ورئاسة الجمهورية الى الفراغ، والمجلس الدستوري يكاد يكون المؤسسة الدستورية الوحيدة التي تعمل بانتظام وتقوم بمهامها بشكل طبيعي، على الرغم من النكسة التي مرّ بها في العام الماضي وتجاوزناها سريعاً، وقد صدر عن المجلس الدستوري في العام ٢٠١٤ سبعة قرارات.

***

نأمل أن تسهم هذه المبادرة بفتح الطريق أمام توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتحصين استقلاليته، وأن تتوافر الإرادة السياسية لدى الكتل البرلمانية لإعادة النظر بالمادة ١٩ في الدستور والقانونين اللذين ينظمان عمل المجلس الدستوري.

الصيغة والنظام والدستور وإمكانات الصمود*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

لا يمكن الفصل بين النظام الدستوري وبنية المجتمع القائم عليها، فالنظام يشكل الاطار الحقوقي التي تنتظم فيه العملية السياسية وفق مبادئ وقواعد وآليات يحددها الدستور، غير ان القوى السياسية العاملة في اطار المؤسسات الدستورية هي قوى منبثقة من واقع المجتمع ومن تركيبته البشرية. فالنظام على مستوى النص، لا بد له من ان يأخذ بالاعتبار بنية المجتمع وأنماط العلاقات السائدة فيه، ولكنه لا يجوز التنكر في النص للمبادئ والقواعد والآليات التي جاءت نتيجة تجارب طويلة أثبتت ان عمل النظام لا يستقيم الا في اعتمادها والتقيد بها في الممارسة. فنظام دستوري لا يأخذ بالاعتبار طبيعة وتركيبة المجتمع، يكون في غربة عنه، ولا يلبي بالتالي الحاجة التي وجد من أجلها، كما أن نظاماً لا يأخذ بالاعتبار سوى واقع المجتمع ويتنكر للمبادئ والقواعد والآليات التي ينبغي ان تحكم أداء المؤسسات الدستورية، يكون عاجزاً عن ادارة شؤون الدولة وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

بنية المجتمع اللبناني بنية مركبة ومعقدة، تشكل الطائفة الدينية المكون الأكثر بروزاً فيها، فالطوائف متجذرة تاريخياً في لبنان ولها امتدادات في الخارج، بحكم الانتماء الديني والمذهبي والتعاطف السياسي. ولا تزال العصبيات تتحكم في تصرفات وسلوك الغالبية العظمى من أبناء الطوائف،فالإنتماء الى الطائفة هو عصبية أكثر مما هو انتماء ديني ومذهبي.

نسج التاريخ والجغرافية بين هذه الطوائف، شبكة من العلاقات، شابها أحياناً نفور وصراعات دامية، بفعل عوامل داخلية وخارجية، ونشأ ادراك بضرورة تطبيع العلاقات في ما بينها

* مداخلة في مؤتمر جامعة الحكمة.

من أجل مصلحة الجميع، في اطار عيش مشترك، يحقق السلم الأهلي ويفتح الآفاق أمام الاستقرار والتطور والازدهار،لينعم أبناء الطوائف بعيش رغيد.

وجد العيش المشترك تعبيراً عنه في الصيغة التي قامت عليها الدولة، وقد جاء في وثيقة الوفاق الوطني وفي مقدمة الدستور "ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، فالصيغة هدفت الى تكريس العيش المشترك وتحصينه، وتمثلت في التفاهم على مشاركة الطوائف في السلطة من أجل بناء دولة تصون العيش المشترك، وترسخ الوحدة الوطنية، وتحقق الأمن والاستقرار، وتوفر شروط العيش الكريم للمواطن الى أي طائفة انتمى.

قضت المشاركة الطوائفية في السلطة بتوزيع المراكز الأساسية بين الطوائف، وقد رست في الدستور، بعد اقرار وثيقة الوفاق الوطني، على المناصفة، فنصت المادة ٢٤ على توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين، ونسبياً بين المناطق. كما نصت المادة ٩٥ على تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة، وقضى العرف بأن يكون رئيس الجمهورية مارونياً، ورئيس مجلس النواب شيعياً، ورئيس مجلس الوزراء سنياً.

إن توزيع المراكز في السلطة بين الطوائف له ما يبرره، فالتعددية في المجتمع اللبناني هي تعددية مجتمعية، والصراعات التي نشبت بين الطوائف أدت الى تقوية العصبيات الطائفية والمذهبية. فلا يمكن قيام دولة جامعة لطوائف تتحكم فيها العصبيات، دون وضع ضوابط للصراع على السلطة في ما بينها، فجاءت الصيغة لتضع هذه الضوابط من خلال توزيع المراكز في السلطة على الطوائف، بما يحول دون هيمنة طائفة أو أكثر على مقدرات الدولة، ويؤدي الى تحول الصراع بين الطوائف على السلطة الى تنافس داخل الطائفة الواحدة على المراكز المخصصة لها.

أما المناصفة فترتبط بالمشاركة المتساوية في تحمل المسؤوليات الوطنية، على أساس ان المشاركة الطوائفية في السلطة ليست وسيلة لتقاسم السلطة والنفوذ والمكاسب، انما وسيلة لتحمل مسؤولية النهوض بالدولة من أجل تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها.

ارتبطت الصيغة، في بعدها الحضاري، بالتفاعل بين الديانتين المسيحية والاسلامية في إطار الدولة اللبنانية، وبناء نموذج للتفاعل الخلاق بين الأديان، يكون قدوة ومثالاً يحتذى، فلا

يعود أحد يشعر بأنه مهمش أو مضطهد بسبب انتمائه الى دين أو قومية أو إثنية. فجاء في مقدمة الدستور ان لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه، وهو جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل.

تعامل الدستور مع الصيغة على أساس أنها مرحلة انتقالية، تقود ممارسة السلطة الى تخطيها نحو نظام يقوم على المواطنة، أي نظام لا يقوم على المشاركة الطوائفية في السلطة، فجاء في مقدمته إن "إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية، ونصت المادة ٩٥ من الدستور على تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية.

قضى الوفاق الوطني بالتوفيق، في نصوص الدستور، بين المشاركة الطوائفية والمبادئ والقواعد والآليات المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. وعملية التوفيق هذه انطوت على اشكاليات تندرج في اطار اشكالية أساسية، هي إشكالية العلاقة بين الدولة والطائفة.

الدولة اللبنانية مكونة من طوائف، معترف بها رسمياً ككيانات مجتمعية سياسية داخل كيان الدولة، وتقتضي المهمات المناطة بالدولة تقوية الانتماء للدولة على حساب الانتماء للطوائف، بدون التعرض للطوائف ككيانات دينية مذهبية، والتزام احترام خصوصياتها، فالعيش المشترك في ما بينها والوحدة الوطنية والاستقرار، أمور لا تتحقق الا من خلال دولة ترعى شؤون المواطنين، وتوفر لهم شروط العيش الكريم ليقوى انتماؤهم الوطني على حساب انتماءاتهم الضيقة. وهذا ما أكّدته مقدمة الدستور في النص على ان "الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

تحقيق مهام الدولة هذه يقود الى زوال العصبيات، وبالتالي تنقية الايمان الديني من أدرانها، وتطوير طبيعة العلاقات السائدة بين اللبنانيين، فتتحول من علاقات تحكمها الانتماءات التقليدية الموروثة الى علاقات قائمة على الادراك الواعي، النابع من موقع المواطن في المجتمع والفئة الاجتماعية التي ينتمي اليها ومن مصالحه، ويتحول الصراع من صراع تحكمه العصبيات الموروثة الى صراع يحكمه وعي المواطن لذاته ولمصالحه. وهذا ما انطوت عليه المادة ٩٥ من الدستور.

هذا التحول المفترض حدوثه تقاومه السياسة المتموضعة في الطائفة، والمستغلة من قبل سياسيين، يتحصنون في طوائفهم لتقوية مواقعهم في السلطة. فتصبح التوازنات السياسية، القائم عليها النظام، خاضعة للتوازنات الطائفية، ويفتح الباب واسعاً أمام التدخلات الخارجية في الشأن السياسي الداخلي، تدخلات تستجيب لها الأطراف الداخلية، ظنا منها بأنها تقوي مواقعها في لعبة التوازنات السياسية الداخلية، فتزداد الأمور تعقيداً، بسبب البعد الطائفي لهذه التدخلات، نظراً لارتباط بعض الطوائف بالخارج، ولوجود لبنان في وسط جيوسياسي متوتر، تتصارع فيه القوى الإقليمية والدولية، فيتعمق الصراع بين القوى السياسية المتحصنة بالطوائف، وتخرج اللعبة السياسية في المؤسسات الدستورية عن المسار الذي رسمه الدستور، فتصاب هذه المؤسسات بالضعف ومن ثم الشلل، وتصبح الدولة عاجزة عن القيام بمهامها في رعاية شؤون المواطنين، الذين لا يعود أمامهم سوى اللجوء الى طوائفهم والاحتماء بها، ما يؤدي، في جدلية العلاقة بين الدولة والطائفة المتموضعة فيها السياسية، الى إضعاف الدولة، فيصاب العيش المشترك بالهزال وتتداعى معه الوحدة الوطنية.

هذه الإشكالية نشأ منها اشكاليات عديدة، أبرزها إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني.

ان المشاركة الطوائفية في السلطة، كما وردت في الدستور، ليست مشاركة محض طائفية انما هي مشاركة متعددة الأبعاد، وان برز فيها البعد الطوائفي، فالمقاعد النيابية موزعة بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كل من الديانتين ونسبياً بين المناطق. والنائب يمثل الأمة جمعاء، وفق المادة ٢٧ من الدستور، ولا يجوز ان ترتبط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه. فالتمثيل الطائفي بالنيابة ترافق مع التمثيل الوطني السياسي والسوسيولوجي. والدستور الذي نص على تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة، أكد في الوقت نفسه ان الوزير يتولى ادارة مصالح الدولة ويناط به تطبيق الأنظمة والقوانين، وهي أمور تتعدى الطوائف الى الدولة بكل مكوناتها.

ان حل الاشكاليات، الناجمة عن علاقة المشاركة الطوائفية بالنظام البرلماني،يتطلب تغليب البعد الوطني، السياسي والسوسيولوجي في المشاركة، على البعد الطوائفي، وذلك كي لا تتعارض المشاركة الطوائفية في السلطة ومبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية،

وبخاصة اذا مورست على مستوى رئاسة الدولة ورئاستي مجلس النواب ومجلس الوزراء. وقد أكدت مقدمة الدستور أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. وينبغي ان لا تؤدي المشاركة الطوائفية في السلطة الى تحوّل مجلس الوزراء الى برلمان مصغر، فتحوّل الحكومة الى برلمان مصغر يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، ويؤدي الى عدم مراقبة الحكومة ومحاسبتها من قبل مجلس النواب، وهذه المراقبة والمحاسبة ركن أساسي في الأنظمة البرلمانية لا يستقيم أداء المؤسسات الدستورية بدونها.

***

ان الأداء السليم لنظام برلماني قائم على المشاركة الطوائفية، في مجتمع تعددي كالمجتمع اللبناني، يتطلب تعددية سياسية على مستوى تمثيل الطوائف، تقود الى تخطي الإشكاليات الناجمة عن المواءمة بين المشاركة الطوائفية والنظام البرلماني، وتنشأ معها أكثرية برلمانية، مشكلة من نواب من مختلف الطوائف، تنبثق منها حكومة، تواجهها معارض برلمانية مشكلة أيضاً من نواب من مختلف الطوائف، تمارس رقابة فاعلة على الحكومة، وتطرح نفسها بديلاً منها، والشعب يحدد خياراته في الانتخابات في ضوء الصراع بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة وما تحملان من برامج.

أدت الممارسة السياسية الى تغليب البعد الطائفي على البعد الوطني، وجرى التعامل بالمشاركة الطوائفية وكأنها مشاركة محض طائفية، غايتها تقاسم السلطة، وبالتالي الدولة، من قبل الطوائف، وأدت الانتخابات النيابية، والقوانين التي جرت في ظلها، الى السير في هذا الاتجاه، والى احتكار تمثيل بعض الطوائف الكبرى، ما أدى بدوره الى تعقيد الإشكاليات التي قامت عليها الدولة ونظامها السياسي، بدلاً من ايجاد مخارج لها. وقد أرخت الصراعات المحتدمة في الوسط الجيوسياسي للبنان، بثقلها على الواقع السياسي الداخلي، فغدت المؤسسات الدستورية خاضعة في أدائها الى موازين قوى مركب ومعقد، قوامه قوى سياسية متنافرة، تستمد قوتها من التضامن الطائفي حولها ومن الدعم الذي تتلقاه من الخارج، فأصيبت المؤسسات الدستورية بالضعف، وأحياناً بالشلل.

إن المسار الذي سلكته الممارسة السياسية ذهب في اتجاه مغاير للاتجاه الذي رسمه الدستور، وكان ينبغي بالممارسة السياسية ان تقود الى تطوير نصوص الدستور ليصبح أداء

المؤسسات الدستورية أكثر فاعلية. ومن العبث البحث عن مخرج للأزمة التي تعاني منها الدولة باعتماد نظام سياسي يتنكر لتركيبة المجتمع اللبناني الطوائفية، أو نظام سياسي يغرق في هذه التركيبة ويتماهى معها، فليس هناك سوى مخرج واحد يقوم على التزام الدستور نصاً وروحاً، والعمل على عقلنة النظام البرلماني اللبناني، على مستوى النص والممارسة، باستنباط الحلول من التجربة التي مر بها منذ مطلع الاستقلال، وهي تجربة غنية جداً، والاسترشاد بالتجارب الناجحة التي أدت في العديد من الدول، وأبرزها ألمانيا الاتحادية، الى تطوير النظام البرلماني فيها، بما يتلاءم مع معطياتها، للحد من التأثيرات السياسية السلبية على انتظام أداء المؤسسات الدستورية وفاعليتها.

إن عقلنة الممارسة السياسية، في اطار المؤسسات الدستورية، تتطلب توضيح المفاهيم التي قام عليها النظام السياسي، وهي العيش المشترك والوفاق الوطني والمشاركة الطوائفية في السلطة. فكل يفسر هذه المفاهيم وفق مصلحته الضيقة، وغالباً على حساب المصلحة العليا للمجتمع والدولة، وهذا يتطلب عقد مؤتمر وطني، يخلص الى وضع وثيقة تحدد بوضوح هذه المفاهيم، ويجري التصويت عليها في مجلس النواب بالأكثرية المطلوبة لتعديل الدستور، أي أكثرية الثلثين، تضاف الى الدستور ليصبح لها قيمة دستورية.

أما العقلنة على مستوى النص، فتتطلب ايجاد المزيد من الضوابط في أداء المؤسسات الدستورية للحيلولة دون تعرضها للشلل بفعل الصراعات السياسية، ودون تسخيرها للمصالح الخاصة عند التوافق بين الأطراف السياسية المختلفة. وهذا يقتضي تقوية موقع رئاسة الجمهورية كونها المرجعية الدستورية العليا، بحيث تعطى من الصلاحيات ما يمكنها، في الظروف الحرجة، من ايجاد المخارج التي تحول دون وقوع المؤسسات الدستورية في مآزق تهددها بالشلل، ومن هذه الصلاحيات صلاحية حل مجلس النواب بقرار من رئيس الجمهورية، في الحالات التي لا يعود فيها ثمة مخرج للمؤسسات الدستورية، سوى الاحتكام للشعب في انتخابات نيابية مبكرة. وهذا ما هو معتمد في أنظمة برلمانية عريقة منها ألمانيا الاتحادية وايطاليا. فتقوية موقع رئاسة الجمهورية في هذا المجال لا يصب في خدمة طائفة من يتولاها انما في خدمة الدولة، وقد أكدت التجربة ان لا خلاص للبنانيين، طوائف وأحزاب ومواطنين، الا بتحصينها لتتمكن من القيام بواجبها تجاههم.

من ناحية ثانية، يتطلب الالتزام بالدستور وبناء دولة الحق، توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، باعطائه صلاحية النظر بدستورية القوانين التي تتشكل على أساسها السلطة السياسية والادارات المحلية، وتحديداً قانون الانتخابات النيابية وقانون اللامركزية الادارية، والقوانين التي تحكم عمل السلطة القضائية، وقانون الموازنة العامة وقطع الحساب، تلقائياً وبدون تقديم مراجعة طعن، نظراً لأهمية هذه القوانين لجهة بناء السلطة وانفاق المال العام. كما ينبغي فتح الباب أمام المواطنين لمراجعة المجلس الدستوري عبر المحاكم، لضمان عدالة الأحكام الصادرة عن القضاء، بناءً على قوانين لا يجوز ان تكون متعارضة مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وبخاصة ان لبنان التزم في مقدمة الدستور احترام الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وقد أكدت قرارات المجلس الدستوري ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزء من الدستور. ومراجعة المواطنين المجلس الدستوري عبر المحاكم طريقة اعتمدت في فرنسا في العام ٢٠٠٨، كما اعتمدت في بعض الدول العربية ومنها المغرب و تونس.

***

أما قانون الانتخابات النيابية، فينبغي ان يحقق تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، ويساعد على تحقيق تعددية في التمثيل النيابي داخل الطوائف، وتمثيل المرأة، وتجديد الحياة السياسية. كما ينبغي على المواطنين ممارسة دورهم في المساءلة والمحاسبة والخيار الواعي الحر لتستقيم العملية الديمقراطية في لبنان.

١٣

حماية الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري اللبناني

ان انعقاد مؤتمر المنظمة العربية للقانون الدستوري في بيروت، وفي هذه الظروف بالذات، وتحت عنوان: "آليات انفاذ وحماية الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية"، له دلالات كبيرة، أهمها تأكيد انه لا يجوز التصدي للإرهاب المنظم والمتعاظم خطره، فقط بالإجراءات العسكرية والأمنية، انما بمعالجة الأسباب التي ساعدت على وجود تربة خصبة لنموه وبيئة حاضنة له. وفي طليعة هذه الأسباب الشعور بالظلم والقهر والتهميش. ظلم وقهر وتهميش لحق بشعوب هذه المنطقة بفعل السياسات الدولية وقصور أنظمتها.

اذا كنا غير قادرين على تغيير السياسات الدولية فإنه من المفترض ان يكون لنا دور في تغيير حال الأنظمة في الدول العربية، من أجل وضعها على طريق التحول الديمقراطي الفعلي. من متطلبات هذا التحول ضمان الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدساتير. وضمان الالتزام بهذه الحقوق في التشريعات التي تنظمها، وهذه الضمانة لا تتحقق الا في ظل قضاء دستوري، له في الصلاحيات ما يمكنه من القيام بالدور المفترض ان يقوم به في الرقابة على دستورية القوانين وبناء دولة الحق. العدالة الدستورية هي أساس العدالة، ولا يستقيم ميزان العدالة في أحكام المحاكم العدلية والإدارية ما لم يستقيم في القوانين التي بنيت عليها. من هنا يضطلع القضاء الدستوري بدور أساسي في وضع الحقوق موضع التنفيذ دور ينبغي أن يقترن بسياسات تعتمد من أجل توفير الشروط التي تمكن المواطن من التمتع بالحقوق التي ضمنها الدستور وأكّدتها القوانين، فلا قيمة لأي حق ما لم يتمكن الانسان من التمتع به فعليًا.

---

* مداخلة ألقيت في افتتاح مؤتمر المنظمة العربية للقانون الدستوري، بيروت، ٢٠١٤/١٠/١٦.

***

لكل هذه الأسباب نقول بأن انشاء المنظمة العربية للقانون الدستوري، في خضم هذه الأحداث، يأتي ليشير الى طريق الخلاص. وانعقاد مؤتمرها في بيروت يؤكد ان لبنان كان ولا يزال وسيبقى واحة للحرية والانفتاح وتبادل الأفكار، ورائداً في نشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان، على الرغم من كل الصعوبات التي يمر بها.

اجتماعات المجلس الدستوري، ٢٠٠٩-٢٠١٤

عقد المجلس الدستوري في هيئته العامة منذ اكتمال تكوينه وحلف أعضائه اليمين الدستورية في ٢٠٠٩/٦/٥ ولغاية ٢٠١٤/١٢/٣١ مئة وعشرين اجتماعًا. أبرز القضايا على جدول أعمال الهيئة العامة تتعلق بالشؤون التالية:

١. **طعون سابقة:** دراسة الطعون المقدمة في تواريخ سابقة لاكتمال تكوين المجلس. أتخذت بشأن هذه الطعون القرارات المنشورة في **الكتاب السنوي**، جزء ٤، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٢. **طعون إنتخابية:** دراسة الطعون الانتخابية وعددها ١٩ المقدمة من مرشحين في إنتخابات حزيران ٢٠٠٩ وإتخاذ قرارات بشأنها صدرت في **الكتاب السنوي**، جزء ٤، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٣. **قضايا إدارية:** تنظيم المجلس في ملاكه الإداري وشؤون الموظفين.

٤. **قضايا مالية:** إعداد موازنات المجلس للسنوات ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٥.

٥. **منشورات:** خمسة مجلدات: **الكتاب السنوي** ٢٠٠٩-٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤.

٦. **مؤتمرات عربية وإقليمية ودولية:** تطوير روابط المجلس مع المؤسسات العربية والاقليمية والعالمية للعدالة الدستورية، وبخاصة تنظيم دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام ٢٠١١ والملتقى العلمي السابع للاتحاد الذي عقد في بيروت، فندق بريستول، في ٢٤-٢٠١١/١٠/٢٦، برعاية فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان وحضور رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي.

– عقد مؤتمر الرقابة على دستورية القوانين بمناسبة مرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري عمله، ومشاركة المحاكم والمجالس الدستورية العربية فيه ولجنة البندقية اضافة الى أساتذة من جامعات عربية وأوروبية، وذلك في ١٤ و ٢٠١٤/١١/١٥،

– المشاركة في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية بدعوة من لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا وذلك في الريو دي جنيرو في البرازيل.

– دعوة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان لحضور الدورة التسعين للجنة البندقية، والقاء مداخلة في الجلسة الافتتاحية في ٢٠١٢/٣/١٦.

وجرت المشاركة في مؤتمرات وندوات علمية في البرازيل والجزائر وليبيا وطنجه والنيجر وتونس والمغرب وأوتاوا (كندا) والبحرين.

٧. **علاقات عامة:** بناء تواصل بين المجلس الدستوري ووسائل الاعلام في إطار إصدارات المجلس الدستوري ومناسبات رسمية او علمية، وبخاصة بناء موقع المجلس الدستوري على الشبكة وتطويره:

ccliban.org
conseilconstitutionnelliban.org

٨. **مقر المجلس الدستوري:** نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم رقم ٩٢١٣ تاريخ ٢٠١٢/١١/١.

٩. **تصاريح الثروة استنادًا الى قانون "الاثراء غير المشروع؟"** تسلّم تصاريح رئيس الجمهورية ورؤساء الوزارات والوزراء والنواب من قبل أصحاب العلاقة شخصيًا.

١٥

محطات تاريخية

المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه

١٩٩٣ – ٢٠١٤

١. **الإنشاء:** أُنشئ المجلس الدستوري بموجب القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤. نصت المادة ٢ من القانون على ان المجلس يتألف من عشرة أعضاء. يعيّن مجلس النواب نصفهم بالغالبية المُطلقة ويعيّن مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

٢. **العضوية:** بموجب المادة ٣ من القانون 250/ 1993 المذكور يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة العاملين أو السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري لمدة عشرين سنة على الأقل، أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ عشرين سنة على الأقل وأصبحوا برتبة أستاذ أصيل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل.

٣. **مدة الولاية:** حددت المادة ٤ من القانون مدة ولاية أعضاء المجلس بست سنوات غير قابلة للتجديد، ونصّت على انه، بصورة استثنائية، تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات يجري اختيارهم بالقرعة ويُعيّن خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الأصيلين. عدلت المادة ٤ بموجب القانون رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٢ تشرين الأول ٢٠١٢ (**الجريدة الرسمية**، عدد ٤٥، تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٥).

٤. **التعديل:** بتاريخ ١٩٩٤/٣/٢١ صدر القانون ٣٠٥ وقضى بتعديل المادة ٣ من القانون 93/250 بأن أضاف اليها فقرة تعتبر مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة للقضاة العدليين والاداريين جزءًا من مدة الممارسة المؤهلة للتعيين.

٥. **أعضاء أول مجلس:** تم اختيار أول عشرة أعضاء في المجلس الدستوري بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٣ وهم السادة: جواد عسيران، وجدي الملاط، أديب علام، كامل ريدان، ميشال تركيه، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب، انطوان خير، خالد قباني.

إنتخب أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ ١٩٩٤/٧/٣٠، بعد قسمهم اليمين أمام رئيس الجمهورية وفقًا للمادة ٥ من القانون ٩٣/٢٥٠، وعملاً بالقانون ٥١٦ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) السيدين: وجدي الملاط رئيسًا للمجلس، ومحمد المجذوب نائبًا للرئيس، كما انتخب عضوي مكتب المجلس السيدين: كامل ريدان، أمينًا للسر، وأديب علام.

٦. **استقالة واعضاء جدد:** بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢ استقال رئيس المجلس الدستوري السيد وجدي الملاط من رئاسة المجلس وعضويته.

في ١٩٩٧/٥/٢١ عقد المجلس الدستوري جلسة برئاسة نائب رئيسه وأجرى القرعة بالنسبة الى أربعة أعضاء فقط، بعد استقالة رئيسه، فأسفرت عن أسماء الأعضاء السادة: جواد عسيران، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب.

وتم تعيين خمسة أعضاء بدل الأعضاء الذين خرجوا بالقرعة ورئيس المجلس المستقيل وهم السادة: أمين نصار، مصطفى العوجي، فوزي أبو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي.

اجتمع المجلس بهيئته الجديدة وانتخب السيد أمين نصار رئيسًا له والسيد مصطفى العوجي نائبًا للرئيس، كما جدّد انتخاب السيدين كامل ريدان وأديب علام لعضوية مكتب المجلس.

٧. **تعديل شروط العضوية:** خضع قانون إنشاء المجلس الدستوري ٩٣/٢٥٠ لتعديلات عدة يتعلق مُعظمها بشروط العضوية وذلك بموجب القوانين: ٣٠٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢١ و ١٥٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٣٠، و٦٥٠ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤، والقانون الصادر في ٢٠٠٦/٦/٩ المعتبر نافذًا حكمًا تطبيقًا للمادة ٥٧ من الدستور، والقانون ٤٣ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣.

بموجب المادة ٣ الجديدة من القانون الأخير رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣ يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري العشرة وفقًا لما يلي:

– من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الاداري أو المالي مدة ٢٥ سنة على الأقل،

– أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية مدة ٢٥ سنة على الأقل،

– أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة ٢٥ سنة على الأقل، على ألاّ يقل عمر العضو عن الخمسين سنة ولا يزيد عن أربع وسبعين سنة.

٨. **المتابعة:** كان المجلس الدستوري يتألف قبل صدور القانون ٢٠٠٨/٤٣ من الرئيس أمين نصّار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، فوزي ابو مراد، كبريال سرياني، مصطفى منصور، سليم جريصاتي، حسين حمدان.

في العام ٢٠٠٣ انتهت ولاية خمسة أعضاء، هم: الرئيس أمين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: فوزي ابو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي. ولم يجرِ أي انتخاب وتعيين أعضاء جُدد بدلاً منهم فتابعوا ممارسة مهمّاتهم في المجلس الدستوري عملاً بنص المادة الرابعة من القانون ٢٤٣ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، ثم ما لبثوا ان انقطعوا عن العمل في ٢٠٠٥/٨/٨.

في العام ٢٠٠٦ انتهت ولاية الأعضاء الباقين المُنتخبين والمعينين في العام ٢٠٠٠ السادة: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، كبريال سرياني، مصطفى منصور.

ولم يتم انتخاب وتعيين هيئة جديدة للمجلس الدستوري فاستمروا في متابعة شؤون المجلس الادارية بدون تمكّنهم من بتّ الطعون المتراكمة بسبب فقدان النصاب القانوني.

٩. **أعضاء المجلس الحالي منذ ٢٠٠٩/٦/٥:** بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٨، وتطبيقًا للقانون ٢٠٠٨/٤٣ انتخب مجلس النواب الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري السادة: **أحمد تقي الدين، طارق زياده، انطوان مسرّه، انطوان خير، زغلول عطية.**

بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٦ إختارت الحكومة الأعضاء الخمسة الآخرين السادة: **عصام سليمان، توفيق سوبره، أسعد دياب، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر.** صدر مرسوم تعيينهم رقم ٢١٠٥ تاريخ ٢٠٠٩/٥/٣٠.

أدى الأعضاء الجُدد اليمين القانونية أمام فخامة رئيس الجمهورية في ٢٠٠٩/٦/٥ وعقدوا في التاريخ عينه جلسة في مقر المجلس برئاسة أكبرهم سنًا السيد طارق زياده وانتخبوا السيد عصام سليمان رئيسًا، والسيد طارق زياده نائبًا للرئيس، والسيد أسعد دياب أمينًا للسر، والسيد سهيل عبد الصمد عضوًا في مكتب المجلس.

على أثر وفاة عضو المجلس وأمين سرّه المرحوم أسعد دياب، صدر المرسوم ٣٧٤٩ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٣ القاضي بتعيين السيد **محمد بسام مرتضى** عضوًا في المجلس الدستوري للمدة المتبقية من ولاية المجلس.

بتاريخ ٢٠١٠/٢/١١ عقد المجلس الدستوري جلسة انتخب فيها عضو المجلس القاضي أحمد تقي الدين أمينًا للسر.

***

منذ انتهاء المجلس الدستوري من بتّ الطعون النيابية واصدار قراراته المتعلقة بهذا الأمر داومت الهيئة العامة على الانعقاد في مقر المجلس لبحث موضوعات دستورية ودراسات تتعلق بهذا الموضوع. واشترك المجلس في الندوات والمؤتمرات الدستورية في الخارج. وكذلك استمر مكتب المجلس بالإنعقاد اسبوعيًا لبت الأمور الادارية ودرس المسائل الآيلة الى تحسين الوضع الداخلي للمجلس وكذلك الأمور الواجب عرضها على الهيئة العامة.

ملحق

تجارب الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية
تقييم الحالة الراهنة ورؤية مستقبلية*

الدكتور عقل عقل

أستاذ مساعد في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية

نظَم المجلس الدستوري اللبناني بالتعاون مع مؤسسة كونرادآديناور المؤتمر الاقليمي العربي بعنوان: " **الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية: تقييم الحالة الراهنة ورؤية مستقبلية**".

عقد المؤتمر في ١٤-١٥/١١/٢٠١٤ في فندق هيلتون الحبتور في سن الفيل.

تميز الحفل بحضور سياسي وقضائي وإعلامي، وبمشاركة وفود من المحاكم والمجالس الدستورية وخبراء اقليميين ودوليين في الرقابة الدستورية من الجزائر، تونس، مصر،المغرب، فلسطين، البحرين، الأردن، الكويت، العراق، المانيا ولبنان فضلاً عن رئيس لجنة البندقية.

توزعت أعمال المؤتمرعلى أربع جلسات مغلقة، حيث تمحورت الجلسة الاولى حول دور القضاء الدستوري في انتظام العمل التشريعي العربي، حول واقع الرقابة في تونس والتحديات والمشاكل التي تواجه هذا البلد كما عرض الواقع الجزائري واهمية دور المجلس الدستوري في انتظام العمل التشريعي.

في حين خصصت الجلسة الثانية لابراز دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة في الدول العربية. فسلط الضوء على اهمية دور المحكمة الدستورية العليا في مصر في حماية الحقوق والحريات وعمل المجلس الدستوري في المغرب لحماية مبدأ المساواة.

* تقرير في ختام المؤتمر الاقليمي العربي الذي نظمه المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، فندق الهيلتون – الحبتور، ١٤-١٥/١١/٢٠١٤.

في الجلسة الثالثة تم عرض دور القضاء الدستوري في انتظام اداء المؤسسات الدستورية بشكل عام بخاصة التجربة العراقية حيث تصدت المحكمة العليا العراقية للعديد من الازمات ودور المجلس الدستوري المغربي الذي أسهم في ايجاد الحلول للمشاكل المطروحة كما وعرض النموذج الالماني في الرقابة على دستورية القوانين و الخصوصية الفلسطينية في المجال الدستوري.

أما في الجلسة الرابعة والأخيرة فتمّت مناقشة استراتيجيات وآليات تطوير أداء القضاء الدستوري في العالم العربي كما و ايجاد المناخ الملائم لتحقيق هذه الاستراتيجيات.

و أخيرًا عرضت خلاصة لأهم الأفكار التي طرحت في المؤتمر حول الرقابة على دستورية القوانين وتوصيات رامية الى تطوير القضاء الدستوري في ضوء التجارب الدولية والممارسات الفضلى.

***

إستهل المؤتمر بكلمات ترحيبية فكانت الكلمة الأولى **للقاضي طارق زيادة** نائب رئيس المجلس الدستوري اللبناني الذي رحب بالحضور واكد أن لبنان هو عضو عامل في جامعة الدول العربية وفي الأمم المتحدة الذي يحترم مواثيقها خاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما اعتبر أن لبنان والحرية صنوان و أن انعقاد المؤتمرهذا جاء تأكيدا" لمبدأ حرية التعبير واحترام كرامة الإنسان ودولة القانون، والمحافظة على إرادة الشعوب بحكم نفسها.

ممثل مؤسسة كونراد آديناور، **السيد بيتر ريميله Peter Rimmele**، شرح اهداف مؤسسة كونراد آديناور بشكل عام بخاصة البرامج المخصصة للبنان وأتبر أن التمديد للمجلس النيابي اللبناني غير صحي ويهدد المبادئ الديمقراطية.

رئيس اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية الدكتور محمد أشركي، ممثلاً **بالأستاذ رشيد مدور** عضو المجلس الدستوري في المغرب، شكر في كلمته المجلس الدستوري اللبناني و رئيسه لتنظيم المؤتمر كما نوه بموضوع المؤتمر ودعا للاستفادة من التراكمات على مستوى التشريعات والاجتهاد كما والانفتاح على التجارب الدولية واعتبر أن بناء الدولة الحديثة لا يستقيم من دون قضاء دستوري محايد ذي كفاءة للسهر على سمو الدستور.

خصصت الدساتير العربية مرتبة رفيعة للقضاء الدستوري وأعطته صلاحيات واسعة. الدول العربية بالرغم من المحن تسعى لتقييم التجارب العربية والدولية ما يساعد على ايجاد الحلول المناسبة.

رئيس لجنة البندقية Commission de venise **الدكتور Gianni Buquicchio** قام بعرض مفصل حول عمل اللجنة التي تضم ستّين دولة أوروبية ومن خارج أوروبا. هذه اللجنة تعطي آراء واستشارات في القانون الدستوري والقضاء والقوانين الانتخابية وتسعى للحوار بين الدول. عقدت اللجنة، على سبيل المثال، عدة اتفاقيات بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨ بهدف تبادل الخبرات المشتركة ومن بينها عقد اتفاقية مع اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية ووضع مشاريع لتحصين واصلاح المؤسسات الديمقراطية للدول والعمل على تطبيق فعلي للدساتير.

العدالة الدستورية هي الركيزة الاساسية لحماية الدول لذلك أقامت اللجنة منذ عام ١٩٩٢ مركزًا للمعلومات، شبكة تواصل، بنك معلومات، منتدى البندقية وأجرت تبادل معلومات بين المحاكم والمجالس الدستورية كما نظمت في البرازيل في ٢٠١١ مؤتمراً عالمياً ضمّ ٩٤ محكمة ومجلسًا دستوريًا من افريقيا واميركا وأوروبا وآسيا. وقد انبثق منه المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية.

والأهم من كل ذلك تأكيد ضرورة استقلالية القضاء الدستوري واعتبر أن استقلالية القضاة غير متوافرة في العديد من الدول، فعلى القضاة البعد عن التبعية والتحلي بالنزاهة واصدار القرارات وفقاً للدستور.

ممثل السفير الإلماني في لبنان **السيد كارستنمبير** نوه بالمجلس الدستوري اللبناني لتنظيمه هذا المؤتمر وبمؤسسة كونراد آديناور ودورها في حماية الديمقراطيات الحديثة. كما أكد دور المجالس والمحاكم في مراقبة دستورية القوانين وبخاصة دور المحكمة الدستورية الفدرالية المتقدم في ألمانيا والذي يهدف الى حماية المواطن.

رئيس المجلس الدستوري **الدكتور عصام سليمان** رحب بالمشاركين في المؤتمر واعتبر أن بناء الدولة الديمقراطية لا يتحقق الا بالعدالة والعيش الكريم. كما ان التصدي للإرهاب لا يكون فقط بالعمل العسكري بل بإصلاحات فعلية في الأنظمة الدستورية العربية، فالأمن هو

أيضًا أمن سياسي وإقتصادي وإجتماعي وإنساني... أمن أساسه حقوق وحريات يضمنها الدستور ويلتزمها المشترع وقضاء يصونها في احكامه.

في هذه المنظومة ينبغي ان تكون الدولة راعية لمواطنيها. فالمجلس الدستوري هو صمام أمان لعملية التشريع والضامن لاحترام الدستور والمحامي لمبدأ الفصل بين السلطات،ويعمل على تنقية القوانين من الشوائب.

دور القضاء الدستوري يحده الانتظام والصلاحيات فلا يجوز أن نحمله أكثر مما يحتمل،فصلاحياته تقف عند حدود إلتزام المشترع احترام الدستور. في لبنان تم حصر حق المراجعة بالسياسيين وحرمان القضاء الدستوري من التدخل عفواً مما يفسح في المجال أمام صدور تشريعات مخالفة للدستور. نزعت من المجلس صلاحية تفسير الدستور التي منحته إياها وثيقة الوفاق الوطني، وحصر حق المراجعة ببعض الجهات. وهنا تم عرض موجز لأعمال المجلس الدستوري. فالظروف التي مارس فيها المجلس اعماله كانت ظروف صعبة بسبب الانقسامات السياسية، لذلك يجب توسيع حق المراجعة لافساح المجال امام للمواطنين لمراجعة هذا المجلس عبر المحاكم، كما واعطاء المجلس صلاحيات النظر عفواً وحتى بدون طعن في دستورية القوانين الأساسية والقوانين التي ينفق على اساسها المال العام، فلا يجوز أن تبقى الجمهورية بدون مرجعية لتفسير الدستور ويجب اعادة النظر في النظام الداخلي لهذا المجلس.

بعد الكلمات الترحيبية انطلقت أعمال المؤتمر، وقد تضمنت أربع جلسات، وتم خلالها مناقشة أبرز التحديات والمشاكل التي تواجه الرقابة على دستورية القوانين في الدول العربية. وتخلل المؤتمر عرضٌ للتجارب العربية والدوليةوالممارسات الفضلى في هذا المجال، كما كان عرضٌ لتجربة ألمانيا في حماية الحقوق و الحريات وقد اختتمت أعمال المؤتمر بتبني الحضور لعدد من الافكار.

١

دور القضاء في انتظام العمل التشريعي العربي

تمحورت الجلسة الاولى حول دور القضاء الدستوري في انتظام العمل التشريعي في بعض الدول العربية فتم التطرق الى الواقع العربي، وبشكل خاص الى التجربة التونسية والجزائرية، وأبرز التحديات في عملية الرقابة على دستورية القوانين.

أعطى **الدكتور محمد المجذوب** لمحة تاريخية عن الرقابة الدستورية في بعض الدول وأكد أن لبنان يتميز بالحرية وبالنظام البرلماني الديمقراطي. يجب على الرقابة أن توفر الضمانات لحماية الحقوق والحريات واقامة دولة الحق ومواكبة التجارب العربية. واعتبر أن هناك قوانين ومراسيم طبقت في لبنان وهي مخالفة للدستور.

الدكتورة أسماء غشام أستاذة القانون الدستوري في جامعة قرطاج تحدثت عن التجربة التونسية والانتقال الديمقراطي الذي تم على مرحلتين:

المرحلة الاولى كانت مرحلة فاصلة بين سقوط النظام وصدور الدستور أما المرحلة الثانية فقد بدأت بصدور الدستور وانشاء هيئة مؤقتة لرقابة دستورية القوانين. وأضافت أنه صدر دستور توافقي أنشأ هيئة لمراقبة دستورية القوانين. أكد هذا الدستور أن تونس هي دولة حرة مستقلة والاسلام دينها والعربية لغتها أي أن تونس دولة مدنية ودينها الاسلام و بذلك تكون دولة راعية للدين وتكفل حرية المعتقد وحرية الضمير. ظهر تناقض في الدستور حيث أعلن من جهة المساواة بين مواطني الدولة، وضمان تكافؤ الفرص، في حين أن مجلة الاحوال الشخصية تحدد مكاسب حقوق المرأة...شدد على الانفتاح على اللغات الاجنبية بينما لغة الدولة هي اللغة العربية.

خلق الدستور الجديد توازنًا بين مبادئ متناقضة، توازنًا بين ما هو ديني وما هو دستوري. وشددت على أن الدستور التونسي أنشأ هيئة مؤقتة لحماية الدستور لتفادي اعلان القاضي العدلي اختصاصه في رقابة دستورية القوانين. فرغم انهيار المنظومة لم يكن هناك فراغ دستوري في تونس، وبالرغم من تعليق الدستور، صدر قرار من المحكمة اعتبر أن باب الحريات والحقوق لا يمكن الغاؤه.

المستشار **الدكتور محمد ضيف**، عضو المجلس الدستوري الجزائري، تكلم على التجربة الجزائرية فأعطى لمحة تارخية عن المجلس الدستوري الجزائري ودوره في انتظام العمل التشريعي وفي السهر على حماية الدستور والحقوق الالزامية. بالرغم من أن المجلس الدستوري لا يمكنه التحرك عفواً، بل يجب مراجعته من قبل بعض السلطات حصراً، في سنة ١٩٩٥ أصدر بياناً اعتبر فيه أن الإجراء الذي قام به المشرع هو غير دستوري مما حث رئيس الجمهورية على تقديم طعن. فيجب توسيع الاخطار أو حق المراجعة ليشمل جهات أخرى. ختم أن هناك توتّرًا في بعض الاحيان بين المجلس والمشرع لذلك يلجأ المجلس للتحفظات الدستورية بدل الغاء القوانين في بعض الحالات للتقليل من الاحتكاك مع البرلمان.

من ثم تم فتح باب النقاش أمام الحاضرين، لإستيضاح بعض النقاط حول دور القضاء الدستوري في تونس والجزائر فأكدت **الدكتورة غشام** أن الثورة في تونس نجحت لأن الشعب كان مستعداً لذلك وشعارات الديمقراطية ظهرت بشكل طبيعي. أما المستشار **الدكتور ضيف** أكد وجوب توسيع حق المراجعة واعتبر أنّه منذ خمسٍ وعشرين سنة لم يناقش المجلس الدستوري الجزائري أي معاهدة دولية أو تنظيم مراسيم رئاسية و تنفيذية لأن الدستور يدخلها من ضمن الرقابة الاختيارية، لذلك يجب تعديل صلاحيات المجلس.

الجلسة الأولى ختمت من قبل رئيس الجلسة **الدكتور محمد المجذوب**، داعيا لعرض تحديات الرقابة الدستورية بهدف التوصل الى أفكار لتحسين العمل التشريعي.

٢

دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة في الدول العربية

الجلسة الثانية تركزت حول دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة، **الأستاذ إميل بجاني**، أشار خلال إفتتاحه للجلسة إلى أهمية دور القضاء في حماية الحقوق والحريات وإلى ضرورة تحصين القضاة.

المتحدث الأول في الجلسة الثانية كان **المستشار محمد خيري طه النجار**، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في مصر الذي استعرض نبذة عن تاريخ الرقابة القضائية على دستورية

القوانين وعن دور المحكمة واهميتها واكد ان لاحكامها حجة مطلقة وهي ملزمة للكافة وإن رئيسها يتولى رئاسة الجمهورية في حال الشغور. لا يقف الدور الذي يلعبه القضاء الدستوري في المجتمع عند حد تحقيق الرقابة القضائية بل يمتد ليشمل تحديد مضامين وأطر الحقوق والحريات. هدف المحكمة تطهير البناء القانوني للدولة وضبط منظومة الدولة، وحماية الحقوق وأهمها حق التقاضي، تمكين المتقاضي من النفاذ الى القضاء، تفريد العقوبة لا تعميمها فلا عقاب على النوايا والتجريم هدفه الردع. وختم أن بعض نصوص الدستور الجديد نقلت من أحكام المحكمة العليا.

المستشار محمد أتركين، عضو المجلس الدستوري في المغرب، اعتبر أن القاضي الدستوري له خصوصيات يسعى لتجسيد العدالة والانصاف ويخلق قاعدة إجتهادية يؤمن ضمانات المحاكمة. أكد أهمية حماية مبدأ المساواة، فإختصاص المحكمة واسع، التنازع في الدستور، القضاء الانتخابي...حماية التمييز الايجابي، المساواة بين الرجل و المرأة، تخصيص نسبة معينة من المقاعد فالتمييز الايجابي يمكن أن يتحقق لكن بشروط، فهدفه معالجة التمييز وفرض المساواة وهو تدبير مؤقت يزول عند زوال أسبابه. على المجلس تطبيق مفهوم التوازن، قاعدة التوزيع، المساواة بين الناخبين والمرشحين...

بعد إنتهاء **المستشار محمد أتركين** من مداخلته افتتح رئيس الجلسة **الاستاذ إميل بجاني** باب النقاش امام الحاضرين. استوضح الحضور بعض النقاط حول التجربتين المصرية والمغربية، منها موضوع الضوابط التي وضعتها المحكمة، واعتبر أن مبدأ الحقوق و الحريات يختلف من بلد الى بلد آخر لذلك يجب تحديد المضامين ووضع الضوابط لهذه المحاكم.

أوضح رئيس المجلس الدستوري **الدكتور عصام سليمان،** رداً على سؤال، أنه لا يمكن إعتماد سياسة التسويات والتوافق لاتخاذ القرارات في المجلس الدستوري كون ذلك يلغي دور المجلس الدستوري. هناك مفاهيم خاطئة في لبنان، فمثلاً التوافق عبر عنه في الدستور وشمل المبادئ والقواعد التي نص عليها، فلا يمكن التوسع في تفسير التوافق ليشمل تحقيق المصالح الخاصة. ودعا الى عقد مؤتمر وطني يُفسر الأسس التي قام عليها النظام السياسي، وبخاصة مفهوم العيش المشترك، والمشاركة الطوائفية في السلطة.

إفتتح **الدكتور أنطوان خير** الجلسة بالحديث عن الجمهورية الخامسة في فرنسا واعتبر أن هناك فرقًا بين النطاق التشريعي والتنظيمي كما أكد أن المجلس الدستوري اللبناني هو بصدد النظر في المراجعة المتعلقة بالتمديد للمجلس النيابي اللبناني.

أكد **الرئيس مدحت محمد المحمود** على أن الدساتير العربية جاءت نصوصها غنية بمبادئ الديمقراطية، مقرة أن الشعب هو مصدر السلطات وهي تضمن حقوق المواطنين وحرياتهم... كل ذلك صحيح من الناحية النظرية ولكن التطبيق مختلف. بعد أن أعطى نبذة تارخية عن المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذكر أن لأحكام وقرارات هذه المحكمة أثرًا فاعلاً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية وأورد بعض الامثلة المهمة على ذلك منها:

- عدم دستورية قرار مجلس النواب العراقي بتعليق عضوية أحد أعضائه ورفع الحصانة عنه بسبب سفره الى دولة لا ترتبط مع العراق بعلاقات دبلوماسية.
- عدم دستورية قرار مجلس الوزراء بعدم تنفيذ عملية إجراء التعداد العام
- عدم دستورية قطع جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية وإتخاذ مجلس النواب لنفسه إجازة مفتوحة.

المستشار رشيد المدور، عضو المجلس الدستوري المغربي، عرض لتقنيات العمل في المجلس الدستوري واعتبر أن القضاء الدستوري هو قضاء سياسي يسهم في انتظام المؤسسات فعليه ايجاد الحلول للمشاكل. عمل القاضي لا يقف عند النصوص بل يرعى المصالح العليا للبلاد وإقامة دولة الحق. من هذه التقنيات:

- قاعدة طلب الاستعجال ثمانية أيام
- تقنية التحفظ التأويلي، عدم دستورية القانون
- فصل ما يمكن فصله، فصل كل ما هو مخالف للدستور، تنويع الأثر الزمني.

و أعطى نماذج عن كيفية تطبيق القضاء الدستوري المغربي:

المادة ٩٩ من نظام مجلس النواب، تعديل بعض مواد النظام الداخلي، إبطال مسطرة، إنتخاب رئيس المجلس، عدم تعطيل المؤسسات بسبب الشغور.

أسهم المجلس في تطوير النظام السياسي وبخاصة تطوير عمل البرلمان، إلغاء لجان التحقيق أو تقصي الحقائق.تنويع أشكال الاسئلة، أسئلة أمنية وطارئة.

الدكتور يورغ منتسل أستاذ القانون الدستوري في جامعة بون، ألمانيا، أعطى نبذة عن الدستور الالماني ودور هذا الدستور في حماية الديمقراطية والقضاء على الديكتاتورية وعن المحكمة الدستورية الألمانية، وهي محكمة مختصة مسؤولة عن المسائل الدستورية كافة ، هي أهم سلطة في البلاد بالرغم من مقرها المتواضع، والملفت أن لباس القضاة الرسمي يعود لحقبة قديمة حيث كان يرتديه الممثلون في المسرح الألماني. شرح عن وضع القضاة والضمانات المعطاة لهم فكل قاضٍ يعين لفترة إثنتي عشرة سنة بدون تمديد أو تجديد، ولا يحق له التدخل في الشؤون السياسية، والمعيار للتعيين ليس بمعيار الإنتماء السياسي بل كفاءة القاضي. منذ ١٩٥١، هناك ستة من أصل ستة عشر قاضيًا هن من النساء.

هذه المحكمة هي من أهم المحاكم إذ أنها تتميز بسهولة التقدم بالمراجعات أمامها بهدف حماية الحقوق الأساسية للأفراد، وحق المراجعة لا ينحصر فقط بالطبقة السياسية بل يمكن للمؤسسات العامة وحتى للمواطنين مراجعة هذه المحكمة إذا كان هناك من قانون قد صدر وهو مخالف للدستور، فخمسة وتسعون بالمئة من عمل المحكمة يتمحور حول الحقوق وطرق حمايتها.

ستة آلاف قضية كل عام، وهناك طاقم مؤهل من الموظفين ولديهم الخبرة الكافية كما أنه لكل قاضٍ مساعدان من أساتذة ومحامين. تسعى المحاكم بشكل عام الى عدم مخالفة حقوق الانسان لوجود محكمة عليا جدية تراقب وهي تشكل رادعًا لهذه المحاكم.

من مهمات هذه المحكمة حل النزاعات بين المعارضة والأغلبية، الرقابة على المعايير الحسية الملموسة، الاعتراض على أي تعديل دستوري، ومن أهم القرارات التي صدرت عن هذه المحكمة قرار يبطل القانون الذي يسمح باطلاق النار على أي طائرة مدنية (بعد هجمات ١١ أيلول في الولايات المتحدة) تخرق الأجواء واعتبرت أن ذلك هو مس بحقوق الانسان.

بعد إنتهاء المداخلات تم فتح باب النقاش أمام الحضور فكان السؤال عن مستقبل المراجعة الدستورية في الدول العربية وعن توحيد المراجع، فاعتبر **الدكتور عصام سليمان** رئيس المجلس الدستوري اللبناني، أن القوانين التي صدرت قبل إنشاء المجلس الدستوري اللبناني هي خارج رقابة المجلس وتطبق من قبل المحاكم حتى لو كانت مخالفة للدستور لذلك يجب إعتماد la question prioritaire de constitutionnalité، الدفع بعدم دستورية قانون، أمام المحاكم من قبل المتقاضين، وعلى المحاكم أن تنظر بأسباب الدفع فإذا كانت جدية ترفعها للمجلس الدستوري كما يحصل في المغرب، تونس، مصر...

٣

استراتيجيات وآليات تطوير أداء القضاء الدستوري في العالم العربي

إفتتح **الدكتور خالد قباني** الجلسة ليؤكد ضرورة الفصل بين السياسة والقضاء الدستوري وأعطى الكلام لممثل الدولة الفلسطينية الذي كانت له مداخلة شرح فيها الخصوصية الفلسطينية في المجال الدستوري بالرغم من عدم وجود دستور فيها. من ثم أعطي الكلام **للرئيس عصام سليمان.**

أكد رئيس المجلس الدستوري اللبناني ضرورة وضع الاستراتجية التالية لتطوير القضاء الدستوري في الدول العربية:

١. ضمان الحقوق و الحريات في الدساتير
٢. تأسيس القضاء الدستوري في نص دستوري.
٣. إعطاء حق تفسير الدستور للقضاء الدستوري.
٤. إعطاء القضاء الدستوري صلاحية النظر تلقائيا" في دستورية القوانين الأساسية وحتى بدون مراجعة.
٥. عدم حصر حق مراجعة القضاء الدستوري بالجهات السياسية.
٦. إعطاء المحاكم صلاحية مراجعة القضاء الدستوري.
٧. إعطاء المتقاضين أمام المحاكم حق الدفع بعدم دستورية القانون.

٨. إعطاء القضاء الدستوري صلاحية وضع نظامه الداخلي.
٩. تحصين رؤساء و أعضاء المحاكم و المجالس الدستورية.
١٠. التوسع في الاجتهاد.
١١. العمل على استنباط مبادئ واهداف ذات قيمة دستورية.
١٢. نشر ثقافة العدالة الدستورية وتدريس القضاء الدستوري في الجامعات.

انتهت الجلسة الختامية للمؤتمر بأسئلة وجهها الحضور للمحاضرين تتمحور حول الاستراتجيات وتطوير القضاء الدستوري.

***

عرضت خلاصة لأهم الأفكار التي طرحت في المؤتمر حول الرقابة على دستورية القوانين، ولتجارب وتحديات المحاكم والمجالس الدستورية في ألمانيا، لبنان، تونس، الجزائر، العراق، مصر، البحرين، الأردن، المغرب، فلسطين والكويت واستعرضت استراتجيات وآليات تطوير العدالة الدستورية في العالم العربي.

الكلمة الاخيرة لممثل **مؤسسة كونراد آديناور السيد بيتر ريميله** شكر فيها الحضور ومنظمي هذا المؤتمر وأشاد بأهميته وبالحضور الرفيع المستوى الذي ضم ممثلين عن المحاكم والمجالس الدستورية العربية وأكد أهمية العدالة الدستورية وأهمية تجارب القضاة الآسيويين.

ختم رئيس المجلس الدستوري اللبناني **الدكتور عصام سليمان** بتوجيه الشكر لمؤسسة كونراد آديناور ودعا الى المضي في ممارسة الرقابة الدستورية بالرغم من الظروف الصعبة التي تمر فيها المنطقة والمثابرة على العمل بهدف تطوير الانظمة والمجالس الدستورية للوصول الى دول يصان فيها القانون ويتعزز دور المؤسسات.

نستنتج من المداخلات التي وردت من ممثلي المحاكم والمجالس الدستورية في تونس، العراق،البحرين، الأردن، الجزائر، المغرب، مصر، فلسطين، ألمانيا ولبنان أن هناك إصرارًا للاستفادة من التراكمات على مستوى التشريعات والاجتهادات كما والانفتاح على التجارب الدولية. والأهم من ذلك العمل للمحافظة على استقلالية القضاء الدستوري ومنع التدخلات السياسية وإعطاء القضاة الحصانات اللازمة التي تمكنهم من إحقاق الحق. لا يمكن إعتماد مبدأ

التوافق أو التسويات لاتخاذ القرارات في المجالس الدستورية وإلا لا يعود هناك من مبرر لوجود قضاء دستوري. في لبنان هناك مفاهيم خاطئة حول مبدأ التوافق فالتوافق محصور فقط بما نص عليه الدستور وبالسياسات الكبرى التي تحكم عمل الدولة.

صحيح ان الدساتير العربية تؤكد مبادئ مهمة منها الديمقراطية، فصل السلطات، احترام الحقوق والحريات... كل ذلك من الناحية النظرية اما التطبيق فيختلف. اليوم وبالرغم من التحديات التي يشهدها العالم العربي من حرب وإرهاب وتعدٍّ على الحقوق والحريات هناك إرادة للتصدي لكل شكل من أشكال الإرهاب وذلك لا يتحقق فقط بالعمل العسكري، بل بإصلاحات فعلية في الأنظمة الدستورية العربية فالأمن هو أيضاً أمن سياسي واقتصادي وإجتماعي وإنساني... فيجب تمكين العدالة الدستورية في الدول العربية من رقابة دستورية القوانين، فمثلاً في لبنان تم حصر حق المراجعة بأشخاص لا مصلحة لهم دائما" بمراجعته لذلك يجب توسيع حق المراجعة ليشمل المحاكم والمواطنين وجمعيات حقوق الانسان عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين لأنه و للأسف هناك العديد من القوانين غير الدستورية تطبق في لبنان و لا يوجد آلية لإبطالها أو حتى إعادة النظر فيها. كما يجب إعطاء المجلس الدستوري اللبناني حق تفسير الدستور بناءً على مراجعة من جهة من الجهات التي لها حق المراجعة، عند حصول خلاف على نصٍ دستوري. على القضاء الدستوري أن يضمن الحريات والحقوق ففي مصر بعض نصوص الدستور الجديد قد اخذت من أحكام المحكمة الدستورية العليا خصوصًا فيما يتعلق بحماية الحقوق والحريات.

كما خلقت التجربة التونسية توازنًا بين مبادئ متناقضة فمثلاً جاء في الدستور أن تونس هي دولة مدنية من جهة ودينها الاسلام من جهة أخرى فهي دولة راعية للدين وتكفل حرية المعتقد وحرية الضمير وهنا على القاضي الدستوري إيجاد التوازن بين ما هو ديني وما هو دستوري، و هذا ما يسعى القيام به أيضاً المجلس الدستوري اللبناني إيجاد توازن بين حقوق المواطن الشخصية والحقوق الجماعية، بين ما هو ديني وما هو مدني.

تجربة المغرب والجزائر مهمة في تقنيات الرقابة على دستورية القوانين وفي توسيع إختصاص القضاء الدستوري وتأكيد أهمية حماية مبدأ المساواة.

لكن النموذج الأهم هو النموذج الألماني الذي يصلح أن يكون مثالاً يحتذى به من جهة التسهيل للمواطن التقدم بمراجعة لحماية حقوقه الأساسية ومن جهة الضمانات التي أوجدها لحماية وتحصين القضاة. فالمحاكم الإلمانية لا تتعدى على حقوق الانسان لأنها تعلم أن هناك محكمة عليا جدية تراقب، فالمحكمة الدستورية يجب أن تكون الرادع للمحاكم المدنية والجزائية.

استراتجية تطوير القضاء الدستوري التي رسمها المؤتمر الذي انعقد كتحدٍّ للإرهاب والتكفير والفوضى ولكل شكل من أشكال الإطاحة بالحقوق والحريات الأساسية تتلخص بضمان الحقوق والحريات في الدساتير وبتأسيس قضاء دستوري في نص دستوري ومنحه صلاحية تفسير الدستور وصلاحية النظر تلقائيًا وحتى بدون مراجعة كما وصلاحية وضع النظام الداخلي كما توسيع حق المراجعة وتحصين أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية ورفض تدخل السياسيين في شؤونهم.

الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي ٢٠١٣**، المجلد ٧، ٢٠١٣، ٣٤٤ ص + ٢٧٢ ص بالفرنسية والانكليزية.

صدر عن المجلس الدستوري **الكتاب السنوي ٢٠١٣**، المجلد ٧، وهو يتضمن في أبوابه الأربعة قرارات المجلس، وتعليقات على القرارات ودراسات في العدالة الدستورية، وموجز لأعمال المجلس خلال ٢٠١٣ (المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي ٢٠١٣**، المجلد ٧، ٢٠١٣، ٣٤٤ ص + ٢٧٢ ص بالفرنسية والانكليزية).

يتابع تاليًا المجلس الدستوري التقليد الذي أرساه منذ تأليف المجلس الحالي سنة ٢٠٠٩ على اصدار كتابه السنوي المتخصص في العدالة الدستورية، وذلك حرصًا على الشفافية، ولإرساء مبادئ العدالة الدستورية لبنانيًا وعلى المستوى المقارن، وتأكيدًا لطبيعة المجلس كمؤسسة ناظمة وعاملة باستمرارية في الحياة العامة.

ويهدف الكتاب السنوي، وهو الرابع منذ تكوين المجلس الحالي سنة ٢٠٠٩، الى التواصل مع المحاكم والمجالس الدستورية العربية والعالمية، بخاصة ان المجلس الدستوري اللبناني هو عضو في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية وفي اتحاد المجالس الدستورية الفرنكوفونية وفي المنظمة العالمية للعدالة الدستورية المنشأة حديثًا.

***

يقول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في المقدمة بعنوان: "لا دولة بدون قضاء دستوري فاعل": "ان العدالة الدستورية هي أساس العدالة. آن الأوان لتفعيل وتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري وفتح الأبواب أمام مراجعته من أجل بناء دولة المؤسسات ودولة الحق. دون ذلك صعوبات لا بد من ازالتها من خلال نشر ثقافة العدالة الدستورية".

في الباب الأول قرارات المجلس الدستوري حول ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام، وحول تعليق المهل في قانون الانتخاب مع نص مخالفة عضو المجلس انطوان مسرّه، و"محضر بوقائع بت الطعنين في دستورية القانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٠١٣/٥/٣١ القاضي بتمديد ولاية مجلس النواب".

في الباب الثاني تعليقات على القرارات شارك فيها بول مرقص وأمين عاطف صليبا وطوني جورج عطاالله، حيث ترد توضيحات وتأكيد مبادئ ومعايير في حالة اضطراب.

يتضمن الباب الثالث: "دراسات في العدالة الدستورية"، دراسات لرئيس المجلس الدستوري عصام سليمان ("دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات" و"القضاء الدستوري ودولة المؤسسات")، ولنائب الرئيس طارق زياده ("المصلحة العامة والقضاء الدستوري")، وبيار غناجه ("حق لجوء الطوائف المعترف بها قانونًا الى المجلس الدستوري")، وخليل سعيد أبو رجيلي (مفاعيل قرارات المجلس الدستوري)، ويوسف سعدالله الخوري وعقل عقل (الظروف الاستثنائية)، ووليد عبلا (شرعية المجلس الدستوري)، وطارق زيادة وانطوان مسرّه (خلاصة الخبرة التطبيقية في انتخابات ٢٠٠٩).

في باب الدراسات، في القسم الأجنبي، ترجمات للقرارات وخلاصات توليفية وأبحاث متخصصة في العدالة الدستورية شارك فيها بيار غناجه وطارق مجذوب وانطوان مسرّه حول المواضيع التالية: حق مراجعة الطوائف للمجلس الدستوري، مفاعيل القضية المحكمة من المجلس الدستوري، والتحوّل الديمقراطي وصياغة الدساتير، المعايير الدستورية في منظومة الأحزاب من منظور مقارن... وفي الكتاب خلاصة توثيقية بقلم ماي كوركجيان (الظروف الاستثنائية) واليز هاسلر (ادارة التعددية الدينية والثقافية في الاجتهادات الدستورية).

في الباب الرابع: "اعمال المجلس الدستوري ونشاطاته ٢٠١٣" يظهر ان المجلس عقد منذ اكتمال عضويته سنة ٢٠٠٩ أكثر من مئة اجتماع لهيئته العامة. وعمل المجلس على التواصل مع المجالس الدستورية العربية والعالمية وعلى تطوير مكتبته المتخصصة في العدالة الدستورية وموقعه على الشبكة (ccliban.org). وترد أيضًا وقائع المؤتمر الصحفي في ٢٠١٣/٥/٨ مع مقدمة لرئيس المجلس: "لا مجال للفراغ في المجلس الدستوري". يشكل هذا الباب، بخاصة من خلال ابراز "المحطات التاريخية للمجلس الدستوري ١٩٩٣–٢٠١٣" جوابًا غير مباشرًا على تساؤلات ماضية وتطلعات مستقبلية.

الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي ٢٠١٢**، المجلد ٦، ٢٠١٢، ٣٥٢ ص + ١٩٢ ص بالفرنسية والانكليزية.

يتابع المجلس الدستوري الحالي وللسنة الثالثة على التوالي اصدار كتابه السنوي في سبيل ارساء ثقافة العدالة الدستورية وممارستها والتواصل بين المؤسسات والمجتمع. ويُشكل اصدار الكتاب السنوي للمجلس أداة تواصل وتبادل مع المجالس الدستورية ومؤسسات العدالة الدستورية العربية والعالمية (**الكتاب السنوي**، المجلد ٦، ٢٠١٢، ٣٥٢ ص + ١٩٢ ص بالفرنسية والانكليزية).

يتضمن الكتاب السنوي ٢٠١٢ الصادر حديثًا، المجلد السادس، في ثلاثة أبواب تعليقات على قرارات المجلس ودراسات في العدالة الدستورية وخلاصات لأعمال المجلس ونشاطاته خلال ٢٠١٢.

في تقديم للكتاب بعنوان: "البلوغية الى القضاء الدستوري"، يقول رئيس المجلس عصام سليمان: "للقضاء الدستوري دور أساسي، ليس فقط في الحفاظ على الالتزام باحترام الدستور في عملية التشريع وادارة الشأن العام، انما أيضًا في انتظام المؤسسات الدستورية وتكريس شرعية السلطة وتطوير المنظومة الدستورية وبناء دولة الحق".

في باب: "تعليقات على قرارات المجلس الدستوري" دراسة تحليلية وتوليفية حول "الحقوق السياسية في قرارات المجلس الدستوري" مع التركيز على المعايير التي تُستخلص من قرارات المجلس بخاصة في التشريع الانتخابي وادارة الانتخابات (**رندا ماروني**).

في باب "دراسات في العدالة الدستورية" دراسة حولة "تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية" (**عصام سليمان**) وقوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري مجلس شورى الدولة (**طارق المجذوب**) ووقائع مساهمة المجلس الدستوري اللبناني في المؤتمر السادس لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتشارك في استعمال اللغة الفرنسية حول موضوع: "المواطن والعدالة الدستورية". عقد المؤتمر في مراكش في ٤-٢٠١٢/٧/٦ مع طرح اشكاليات لجوء المواطنين مباشرة أو عن طريق الدفع أو من خلال جمعيات أهلية الى المجالس الدستورية من أجل صون حقوقهم وحرياتهم (**انطوان مسرّه**). ووردت دراسات حول

"الهيئة الناخبة" **(طارق زياده)** والوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين وحقوقهم في لبنان **(وسيم منصوري)** ودراستان حول التمويل والانفاق الانتخابي بين القانون والواقع **(عقل عقل)** وفي اجتهادات القضاء الدستوري **(طوني عطاالله)** وملف توثيقي حول الاعلام الانتخابي في الاجتهادات الدستورية **(هناء فضل الله)**.

من أبرز أعمال المجلس ونشاطاته خلال ٢٠١٢ الواردة في الباب الثالث نقل ملكية مقر المجلس الدستوري الى الجمهورية اللبنانية في الحدث والذي هو ذو طابع تراثي، بموجب المرسوم رقم ٩٢١٣ تاريخ ٢٠١٢/١١/١. وفي الباب الثالث ذكر لأبرز المحطات التاريخية للمجلس (١٩٩٣-٢٠١٢) ومكتبته المتخصصة في العدالة الدستورية التي يتم اغنائها بأبرز المراجع، وموقع المجلس على الشبكة وتطويره، ومشاركة المجلس في اجتماعات عربية اقليمية ودولية وانضمامه الى المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية.

أما قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٢/٢ الصادر في ٢٠١٢/١٢/١٧ قبولاً للطعن المقدم من رئيس الجمهورية حول القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ الصادر في ٢٠١٢/١١/١٣ المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول فيصدر هذا القرار في الكتاب السنوي، المجلد ٧، لسنة ٢٠١٣، مع ما يرد من تعليقات دستورية، بالإضافة الى مستجدات في العدالة الدستورية.

كتاب المجلس الدستوري متوفر في مقر المجلس وعلى الشبكة: ccliban.org أو conseilconstitutionnelliban.org.